

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Riku Hevonkorpi

**Yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja kunnan verkko-  
viestinnässä**

---

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2018

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

HEVONKORPI, RIKU: Yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja kunnan verkkoviestinnässä

Pro Gradu -tutkielma, IX + 81 sivua

Julkisoikeus

Toukokuu 2018

---

Tutkielman tarkoituksena on tarkastella yksityisyyden suojaa ja henkilötietojen suojaa kunnan verkkoviestinnän yhteydessä. Tutkielmassa tarkastellaan erityisesti sitä, miten yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja tulee huomioida kunnan verkkoviestinnässä. Tutkielma on tutkimusmetodiltaan lainopillinen eli oikeusdogmaattinen, sisältäen kuitenkin hieman myös oikeushistoriallista näkökulmaa. Tutkielman ensisijaisena tarkoituksena onkin oikeusdogmatiikan keinoin systematisoida ja tulkita erityisesti kunnan verkkoviestintään liittyvää voimassa olevaa oikeutta.

Niin kutsutun uuden kuntalain säännökset tulivat kokonaisuudessaan voimaan 1.6.2017. Uudet säännökset koskivat esimerkiksi kunnan viestintää. Kuntalain sääntelyssä kunnan viestinnän pääkanavana toimii yleinen tietoverkko eli kunnan internetsivut. Kunnan verkkoviestintää koskevassa sääntelyssä on aikaisemmasta kuntalaista poiketen huomioitu nyt myös yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan liittyvät kysymykset.

Kunnan verkkoviestintää koskevan sääntelyn avulla pyritään turvaamaan kuntalaisten sekä muiden ihmisten yksityisyyden suojan toteutuminen erityisesti turvaamalla heidän henkilötietojensa suoja. Henkilötietojen suojan toteutumista on pyritty edistämään esimerkiksi henkilötietojen yleisessä tietoverkossa säilyttämiseen kohdistetuilla ajallisilla rajoituksilla sekä rajaamalla toimielinten pöytäkirjoissa julkaistavat henkilötiedot ainoastaan sellaisiin henkilötietoihin, joiden julkaiseminen on tiedonsaannin kannalta välttämätöntä.

Voidaan katsoa, että esimerkiksi kuntalaisilla on oikeus siihen, että heidän henkilötietojaan käsitellään kunnan verkkoviestinnän yhteydessä siten, että heidän yksityisyyden suojaansa ei loukattaisi tarpeettomasti. Kunta saa julkaista yleisessä tietoverkossa ainoastaan sellaisia henkilötietoja, jotka ovat tarpeellisia ja välttämättömiä kunnan tiedottamisvelvollisuuden toteuttamiseksi. Kunnan onkin siten otettava verkkoviestinnässään huomioon sekä julkisuusperiaatteesta kumpuava kunnan tiedottamisvelvollisuus että yksityisyyden suoja.

# SISÄLLYS

LÄHTEET .....	III
LYHENTEET .....	IX
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Aiheen esittely .....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset.....	4
1.3 Metodi ja tutkimusaineisto.....	6
1.4 Tutkielman rakenne .....	8
2 YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA YKSITYISYYDEN SUOJASTA JA HENKILÖTIETOJEN SUOJASTA .....	10
2.1 Yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan kehitys.....	10
2.2 Yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan liittyvistä käsitteistä.....	12
2.2.1 Yksityisyys ja yksityisyyden suoja.....	12
2.2.2 Henkilötiedot ja niiden suoja.....	15
2.3 Yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja perus- ja ihmisoikeutena.....	18
2.3.1 Yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja kansallisessa perusoikeusjärjestelmässä.....	18
2.3.2 Yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja EU:n perusoikeusjärjestelmässä .	20
2.3.3 Yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja ihmisoikeutena.....	21
2.4 Yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan välinen suhde .....	22
2.5 Henkilötietojen suojaa koskevasta sääntelystä .....	23
2.5.1 Henkilötietolaki .....	23
2.5.2 Henkilötietodirektiivi .....	24
2.5.3 Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus .....	26
2.6 Yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan erityispiirteet verkkoviestinnässä...	27

3	YLEINEN TIEDOTTAMISVELVOLLISUUS KUNNAN VIESTINNÄN LÄHTÖKOHTANA.....	29
3.1	Tiedottamisvelvollisuus julkisuuden toteuttajana .....	29
3.2	Kunnan tiedottamisvelvollisuus .....	32
3.3	Kunnan viestintä.....	34
3.4	Kunnan viestintä ja tuleva EU:n yleinen tietosuoja-asetus .....	37
3.5	Julkisuuden ja yksityisyyden suojan välinen suhde .....	39
4	YKSITYISYYDEN SUOJA KUNNAN VERKKOVIESTINNÄN YHTEYDESSÄ .....	41
4.1	Kunnan verkkoviestintä ja yksityisyyden suoja .....	41
4.2	Yksityisyyden suoja kunnan viestinnässä ennen nykyistä kuntalakia.....	42
4.3	Yksityisyyden suojan huomioiminen kunnan verkkoviestinnässä .....	45
4.4	Kunnan verkkoviestintä ja salassa pidettävät tiedot .....	52
4.5	Kunnan verkkoviestintä ja henkilökisterit.....	57
5	KUNNAN VERKKOVIESTINTÄ JA HENKILÖTIETOJEN JULKAISEMINEN YLEISESSÄ TIETOVERKOSSA .....	64
5.1	Henkilötietojen julkaiseminen kunnan verkkoviestinnän yhteydessä.....	64
5.2	Henkilötietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa ja siihen kohdistuvat riskit ..	65
5.3	Henkilötietojen julkaisemisen tarpeellisuudesta sekä kunnan oikeudesta julkaista henkilötietoja yleisessä tietoverkossa.....	68
5.4	Minkälaisia henkilötietoja kunta voi ja ei voi julkaista yleisessä tietoverkossa? .....	73
6	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	78

# LÄHTEET

## *Kirjallisuus*

- Ahvenainen, Taisto – Rätty, Tapio, Julkisuuslainsäädäntö – Julkisuus ja salassapito kunnassa. 1. p. Suomen Kuntaliitto 1999.
- Hallberg, Pekka, Perusoikeusjärjestelmä, s. 29–60 teoksessa Hallberg, Pekka (toim.) – Karapuu, Heikki (toim.) – Ojanen, Tuomas (toim.) – Scheinin, Martin (toim.) – Kaarlo, Tuori (toim.) – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet, 2., uud. p. WSOYpro Oy 2011.
- Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E., Kuntalaki. 4., uud. p. WSOYpro Oy 2009.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 9., uud. p. Talentum 2015.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 8., uud. p. Talentum 2012.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko, Valtiosääntöoikeus, CC Lakimiesliiton kustannus 2012.
- Kaivola, Tuomas, Euroopan unionin tuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö ja uudistuva tietosuojasääntely. Defensor Legis N:o 5/2016, s. 862–872.
- Koillinen, Mikael, Henkilötietojen suoja itsenäisenä perusoikeutena. Oikeus 2/2013, s. 171–193.
- Konstari, Timo, Henkilörekisterilaki: säännökset ja käytäntö. Lakimiesliiton kustannus 1992.
- Korhonen, Rauno, Sähköinen asiointi ja viestintä julkisella sektorilla, s. 274–379 teoksessa Niemi, Marja-Leena (toim.), Oikeus tänään / Osa I. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 2016.
- Korhonen, Rauno, Perusrekisterit ja tietosuojat. Edita Prima Oy 2003.
- Kulla, Heikki – Koillinen, Mikael, Julkisuus ja henkilötietojen suoja viranomaistoiminnassa. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2014.
- Lehtonen, Lasse, Potilaan yksityisyyden suoja, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 230. Vammalan kirjapaino Oy 2001.

- Mahkonen, Sami, Oikeus yksityisyyteen. Werner Söderström Lakitieto Oy 1997.
- Manninen, Sami, Sananvapaus ja julkisuus, s. 459–491 teoksessa Hallberg, Pekka (toim.) – Karapuu, Heikki (toim.) – Ojanen, Tuomas (toim.) – Scheinin, Martin (toim.) – Kaarlo, Tuori (toim.) – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet, 2., uud. p. WSOYpro Oy 2011.
- Mattila, Heikki E. S., Oikeuslingvistiikka ja oikeusvertailu. Lakimies 5/2010, s. 719–730.
- Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy 2016. (Mäenpää 2016a)
- Mäenpää, Olli, Julkisuusperiaate. 3., uud. p. Talentum Pro 2016. (Mäenpää 2016b)
- Neuvonen, Riku, Oikeus julkiseen tietoon. Kauppakamari 2017.
- Neuvonen, Riku, Yksityisyyden suoja Suomessa. Lakimiesliiton kustannus 2014.
- Neuvonen, Riku, Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet. Lakimiesliiton kustannus 2013.
- Ojanen, Tuomas, EU-oikeuden perusteita, 3., uud. p. Edita Publishing Oy 2016.
- Pitkänen, Olli – Tiilikka, Päivi – Warma, Eija, Henkilötietojen suoja. Talentum 2013.
- Pöysti, Tuomas, Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 1999.
- Saarenpää, Ahti, Henkilö- ja persoonallisuus-oikeus, s. 203–430 teoksessa Niemi, Marja-Leena (toim.), Oikeus tänään / Osa II, Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 2015.
- Saarenpää, Ahti, Yksityisyys, yksityiselämä, yksilön suoja – yksityisyyden käsitteellistä kuvausta, s. 313–338 teoksessa Haavisto Risto (toim.), Professori Kyösti Holman juhla kirja 11.6.2002, Lapin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2002.
- Soininen, Heidi, Identiteettivarkaus kyberrikoksena – termit ja tunnusmerkistö. Defensor Legis N:o 1/2017, s. 84–101.
- Vanto, Jarno, Henkilötietolaki käytännössä. WSOYpro Oy 2011.
- Viljanen, Veli-Pekka, Yksityiselämän suoja, s. 389–412 teoksessa Hallberg, Pekka (toim.) – Karapuu, Heikki (toim.) – Ojanen, Tuomas (toim.) – Scheinin, Martin (toim.) – Kaarlo, Tuori (toim.) – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet, 2., uud. p. WSOYpro Oy 2011.
- Voutilainen, Tomi, Oikeus tietoon – informaatio-oikeuden perusteet. Edita Publishing Oy 2012.

- Voutilainen, Tomi, ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa – ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely. Edita Publishing Oy 2009.
- Voutilainen, Tomi, Hyvä sähköinen hallinto. Edita Publishing Oy 2007.
- Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo, Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö: laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Gummerus Kirjapaino Oy 2000.

### *Internet lähteet*

- *Hirvonen, Ari*: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 2011. Saatavissa: <[https://issuu.com/arihirvonen/docs/mitka\\_metodit\\_paino](https://issuu.com/arihirvonen/docs/mitka_metodit_paino)>. (Katsottu 3.1.2018).
- *Kuntaliitto*, Kuntaliiton yleiskirje 15/2017: Kunnan verkkotiedottaminen sekä henkilötietojen käsittely ja julkisuus - Kuntalain (410/2015) 1.6.2017 voimaantulevat säännökset. Julkaistu 1.6.2017. Saatavissa: <[https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/YL-15-2017-Kunnan%20verkkotiedottaminen\\_3.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/YL-15-2017-Kunnan%20verkkotiedottaminen_3.pdf)>. (Katsottu 6.3.2018).
- *Kuntaliitto*, Kuntien verkkoviestintäohje. Suomen Kuntaliitto 2010. Saatavissa: <<https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Verkkoviestintaopas.pdf>>. (Katsottu 6.3.2018).
- *Oikeusministeriö*: Työryhmä ehdottaa uutta tietosuojalakia. 21.6.2017. Saatavissa: <<https://oikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2017/06/tyoryhmaehdottaa uutta-tietosuojalakia.html>>. (Katsottu 30.11.2017).
- *Schwartz, Paul. M. – Solove, Daniel. J.*: ”Reconciling personal information in the United States and European Union”, California Law Review. August 2014, 102(4). s. 877–916. Saatavissa: <<http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4252&context=californialawreview>>. (Katsottu 30.11.2017).
- *Tietosuojavaltuutetun toimisto*: Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä. Päivitetty 27.08.2010. Saatavissa: <[http://www.tietosuoja.fi/material/attachments/tietosuojavaltuutettu/tietosuojavaltuutetun-toimisto/opaat/6Jfpq2GsB/Henkilotietojen\\_luovuttaminen\\_viranomaisten\\_henkilorekistereista.pdf](http://www.tietosuoja.fi/material/attachments/tietosuojavaltuutettu/tietosuojavaltuutetun-toimisto/opaat/6Jfpq2GsB/Henkilotietojen_luovuttaminen_viranomaisten_henkilorekistereista.pdf)>. (Katsottu 11.4.2018.)

- *Tilastokeskus*: Tietoon tulleiden seksuaalisten ahdistelujen määrä väheni 22,6 prosenttia, raiskauksien määrä kasvoi 6 prosenttia. 16.3.2018. Saatavissa: <[http://www.stat.fi/til/rpk/2017/04/rpk\\_2017\\_04\\_2018-03-16\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/rpk/2017/04/rpk_2017_04_2018-03-16_tie_001_fi.html)>. (Katsottu 23.3.2018).
- *Warren, Samuel – Brandeis, Louis*: ”The Right to Privacy”, *Harvard Law Review*, vol 4, no 5, 1890. s.194–220. Saatavissa: <<http://www.cs.cornell.edu/~shmat/courses/cs5436/warren-brandeis.pdf>>. (Katsottu 15.11.2017).

### *Kansalliset virallislähteet*

- HaVM 26/1998 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 49/1986 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle henkilörekisterilaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 96/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 184/1999 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamista koskevien rangaistussäännösten uudistamiseksi.
- HE 268/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 7/2000 vp: Hallituksen esitys laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- PeVL 7a/2000 vp: Hallituksen esitys laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- PeVL 14/2002 vp: Hallituksen esitys Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemiin etuuksiin liittyviin tietojen saamista ja luovuttamista koskevien säännösten muuttamiseksi
- PeVL 51/2002 vp: Hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.



- PeVL 30/2005 vp: Hallituksen esitys työntekijän eläkelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
- PeVL 63/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

#### *Euroopan unionin virallislähteet*

- CHARTE 4473/00 CONVENT 49. Ehdotus Euroopan unionin perusoikeuskirjaksi. Saatavissa: < [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473\\_fi.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_fi.pdf)>. (Katsottu 6.12.2017).
- *Euroopan komission* ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojenkäsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuoja-asetus). COM(2012) 11 Final, annettu 25.1.2012. Saatavissa: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+5853+2012+INIT&l=fi>>. (Katsottu 15.12.2017).
- Komission tiedonanto. KOM(2012) 9 lopullinen. Yksityisyyden suoja verkottuvassa maailmassa – Euroopan uusi tietosuojakehys. Saatavissa: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/FI/1-2012-9-FI-F1-1.Pdf>>. (Katsottu 4.1.2018).

#### *Viranomaisten julkaisuja*

- *Asiaa tietosuojasta 10/1999*. Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä. Tietosuojavaltuutetun toimisto 29.12.1999.
- *Miten valmistautua EU:n tietosuoja-asetukseen?* Oikeusministeriön julkaisu 4/2017. Oikeusministeriö, Tietosuojavaltuutetun toimisto 2017.
- *VAHTI (8/2008)*. Valtionhallinnon tietoturvasanasto. Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä. Valtiovarainministeriö 2008.
- *Valtionhallinnon viestintäsuositus*. Valtioneuvoston kanslian määräykset, ohjeet ja suositukset – 2/2010. Valtioneuvoston kanslia 2010.

### *Euroopan unionin tuomioistuimen oikeustapaukset*

- C-101/01, Bodil Lindqvist, 6.11.2003.
- C-131/12, Google Spain SL ja Google Inc. vastaan Agencia Espanola de Proteccion de Datos ja Mario Costeja Gonzales, 13.5.2014.

### *Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisut*

- AOA 2.12.2002, Dnro 859/4/02.
- AOK 10.1.2005, Dnro 481/1/03.
- AOK 7.2.2005, Dnro 168/1/04.
- AOK 19.4.2017, Dnro OKV/727/1/2016.
- AOKS 18.5.2004, Dnro 1415/1/02.
- EOA 28.3.2007, Dnro 441/2/05.
- EAO 21.1.2014, Dnro 41/4/13
- EAO 30.12.2014, Dnro 5337/4/13.

### *Muut lähteet*

- Kuntaliitto, Kunnan viestintä. Suomen Kuntaliitto 2001.
- Käsikirja Euroopan tietosuojaoikeudesta. Euroopan unionin julkaisutoimisto 2014.

## LYHENTEET

AOKS	Apulaisoikeuskanslerin sijainen
EAO	Eduskunnan oikeusasiamies
EIS	Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelemiseksi (SopS 18–19/1990)
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
1995KuntaL	Kuntalaki (365/1995)
YK	Yhdistyneet kansakunnat

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Aiheen esittely

Kuntalain (410/2015) säännökset tulivat kokonaisuudessaan voimaan viime keväänä valittujen uusien kunnanvaltuustojen toimikauden alkaessa, eli 1.6.2017. Laki on ollut kuitenkin osittain voimassa jo vuoden 2015 keväästä saakka. Kuntalain kesällä voimaan tulleet uudet säännökset koskivat esimerkiksi kunnan verkkoviestintää sekä kuntalaisten tiedonsaantia.

Julkisuusperiaate on yksi hallinnon yleisperiaatteista ja sitä voidaan pitää yhtenä oikeusturvan ja kansalaisvalvonnan toteutumisen tärkeimpänä edellytyksenä. Myös kunnan viestinnän ja tiedottamisen, josta säädetään kuntalain 29 §:ssä, voidaan katsoa toteuttavan omalta osaltaan hallinnon julkisuusperiaatetta. Niin kutsutussa uudessa kuntalaissa onkin painotettu aikaisempaa enemmän tiedottamista ja tiedonsaantia kunnan asioiden valmistelusta. Esimerkiksi kunnan päätöksentekoon liittyvät valmisteluasiakirjat on uuden kuntalain mukaan vietävä pääsääntöisesti nähtäville yleiseen tietoverkkoon.<sup>1</sup>

Kuntalain 29 §:n lisäksi kunnan viestintään voidaan katsoa liittyvän myös kuntalain 108 §, jossa säädetään kunnan ilmoitusten julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa ja lain 109 §:n, jossa säädetään tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa sekä lisäksi kuntalain 140 §:n, jossa säädetään kunnan päätösten tiedoksiannosta kunnan jäsenille yleisessä tietoverkossa. Kuntalain viestintää koskevissa säännöksissä ei ole määritelty tarkemmin sitä, mitä niissä mainitulla yleisellä tietoverkolla tarkasti ottaen tarkoitetaan, mutta sillä voidaan katsoa tarkoitettavan erityisesti kunnan omia internetsivuja.

Kuntalain viestintää ja tiedottamista koskevassa sääntelyssä painotetaan yleisen tietoverkon hyödyntämistä kunnan viestinnän pääkanavana. Täytyy kuitenkin muistaa, että yleistä tietoverkkoa on hyödynnetty kuntien viestinnän ja tiedottamisen toteuttamisessa useita vuosia myös ennen niin kutsutun uuden kuntalain säätämistä, vaikka aikaisemmassa, vuonna 1995 säädetyssä kuntalaissa (365/1995, myöhemmin 1995KuntaL) ei varsinaisesti säädettykään verkko-

---

<sup>1</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 274–275.

viestinnän toteuttamisesta. Kunnat kuitenkin julkaisivat yleisessä tietoverkossa esimerkiksi toimielintensä esityslistoja<sup>2</sup>. Kuntien verkkosivullaan toteuttama viestintä ja tiedottaminen perustuivat kuitenkin aikaisemmin lähinnä kuntien itse omaksumiin käytänteisiin sekä erilaisiin ohjeistuksiin.

Verkkoviestintä ei siis ole kunnille mikään täysin uusi uuden kuntalain tuoma viestinnän ja tiedottamisen keino. Verkkoviestinnän toteuttamisesta ei kuitenkaan ollut aikaisemmin kuntia koskevaa lain tasoista sääntelyä. Nykyisen kuntalain viestintää ja tiedottamista koskevien säännösten voidaankin katsoa aiheuttaneen muutoksia kuntien käytössä olleisiin tiedottamiskäytänteisiin.

Kuten edeltä on käynyt ilmi, niin kunnat toteuttavat verkkoviestintäänsä esimerkiksi julkaisemalla toimielintensä päätösasiakirjoja omilla verkkosivuillaan. Uudessa kuntalaissa kuntaa velvoitetaan viemään toimielintensä pöytäkirjat nähtäväksi yleiseen tietoverkkoon (kuntalaki 140 § 1 momentti). Lisäksi kuntalain 29 §:n 2 momentissa on korostettu tiedonsaantia kunnan toimielimissä tapahtuvasta valmistelusta siinä vaiheessa, kun esityslista on valmistunut. Tämän voidaan katsoa tarkoittavan käytännössä sitä, että kunnan olisi julkaistava myös toimielintensä esityslistoja yleisessä tietoverkossa.<sup>3</sup>

Täytyy kuitenkin muistaa, että kunnan eri toimialojen toiminnassa ja päätöksenteossa käsitellään usein myös erilaisia yksittäisiä henkilöitä koskevia henkilötietoja. Kunnan viranomaisten toteuttamassa päätöksenteossa on monesti kyse esimerkiksi yksittäisten henkilöiden etua tai oikeutta koskevista hakemusasioista<sup>4</sup>. Kunnan toimielinten esityslistoihin ja pöytäkirjoihin sisältyykin usein kulloisessakin asiassa asianosaisena olevien henkilöiden henkilötietoja. Päätösasiakirjoissa esiintyviä asianosaisia voivat olla esimerkiksi erilaisten etuuksien, avustuksien tai lupien hakijat.<sup>5</sup>

Nykyisen kuntalain verkkoviestintää koskevassa sääntelyssä on pyritty huomiomaan yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan toteutuminen. Esimerkiksi kuntalain 29 §:n 2 momentissa velvoitetaan kuntaa huolehtimaan toteuttamassaan verkkoviestinnässä siitä, että yleiseen tietoverkkoon ei vietäisi salassa pidettäviä tietoja ja että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuisi. Esimerkiksi kunnan toimielinten esityslistoja ja niiden sisältämiä liitteitä

---

<sup>2</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 277.

<sup>3</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 277.

<sup>4</sup> HE 268/2014 vp, s. 159.

<sup>5</sup> Kuntaliiton yleiskirje 15/2017, s. 8.

ei siten voida julkaista yleisessä tietoverkossa välttämättä sellaisenaan. Salassa pidettävien tietoja ei ole sallittua viedä kaikkien nähtäväksi yleiseen tietoverkkoon, ja kunnan on muutenkin otettava henkilötietoja käsitellessään huomioon henkilötietolain yksityisyyden suojaa koskevat vaatimukset hyvistä tiedonhallinta- ja tietojenkäsittelytavoista.<sup>6</sup>

Yksityisyyden suojan huomioimista kunnan verkkoviestinnän yhteydessä voidaankin pitää tarpeellisena, sillä yleisessä tietoverkossa tapahtuva viestintä voi mahdollisesti sisältää erilaisia riskejä esimerkiksi kuntalaisten tai muiden kunnan jäsenten tietoturvan toteutumisen kannalta. Täytyy kuitenkin muistaa, että yleisessä tietoverkossa julkaistut tiedot ovat rajoittamattoman henkilöjoukon käytettävissä ja verkkoon vietyjä tietoja on mahdollista käyttää lähes mihin tarkoitukseen tahansa. Voidaan katsoa, että tietoturvaan liittyvät kysymykset nousevat esiin erityisesti silloin kun yleisessä tietoverkossa julkaistaan yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia henkilötietoja.

Tässä tutkielmassa tarkastellaankin tarkemmin sitä, miten yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan toteutuminen on otettu huomioon erityisesti nykyisen kuntalain verkkoviestintää koskevissa säännöksissä. Aihe on ajankohtainen, sillä edellä lyhyesti esitelty kuntalain verkkoviestintää koskeva sääntely on ollut voimassa olevaa oikeutta vasta vuoden 2017 kesäkuusta lähtien.

Yksityisyyden suojasta ja henkilötietojen suojasta kunnan verkkoviestinnässä ei suoranaisesti ole olemassa aiempaa oikeustieteellistä tutkimusta. Tämän voidaan katsoa johtuvan esimerkiksi siitä, että kunnan verkkoviestintää koskeva sääntely on vielä varsin tuoretta. Vaikka kunnan verkkoviestintää koskeva sääntely onkin varsin tuoretta, niin monet kunnat ovat kuitenkin hyödyntäneet viestinnässään ja tiedottamisessaan jo vuosia omia internetsivujaan. Oikeuskirjallisuudessa onkin aika ajoin käsitelty esimerkiksi kunnan toimielinten päätösasiakirjojen verkkojulkaisemisesta mahdollisesti aiheutuvia uhkia yksittäisten henkilöiden henkilötietojen suojalle<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 277.

<sup>7</sup> Ks. esim. Voutilainen 2009, s. 79–80.

## 1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tutkielmassa tarkastellaan kunnan yleisessä tietoverkossa eli käytännössä kunnan omilla internetsivuilla tapahtuvaa viestintää ja tiedottamista kunnan asioista sekä erityisesti verkkoviestinnässä huomioon otettavia yksityisyyden suojaa ja henkilötietojen suojaa. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan lyhyesti myös kunnan viestinnän ja erityisesti kunnan toteuttaman verkkoviestinnän kehitystä sekä erityisesti sitä, miten yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan toteutuminen oli otettu huomioon ennen nykyisen kuntalain tuomia uudistuksia.

Tutkielman pääkysymyksenä onkin selvittää *miten yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja tulee huomioida kunnan verkkoviestinnässä?* Tutkielmassa tarkastellaan erityisesti niin kutsutun uuden kuntalain säännöksiä koskien kuntien verkkoviestintää, mutta tutkielmassa tullaan tarkastelemaan lyhyesti myös kuntien aikaisemmin toteuttamaa verkkotiedottamista ja esimerkiksi siinä ilmenneitä käytänteitä.

Pääkysymyksen lisäksi tutkielma sisältää kaksi alakysymystä. Tutkielman ensimmäisenä alakysymyksenä toimii seuraava kysymys: *Mitä yksityisyyden suojalla tarkoitetaan kunnan verkkoviestinnän yhteydessä?* Alakysymyksen lähtökohtana on erityisesti kuntalain 29 §:n 2 momentti ja momentissa oleva maininta siitä, että kunnan on huolehdittava verkkoviestinnässään yksityisyyden suojan toteutumisesta henkilötietojen käsittelyssä. Tutkielmassa onkin tarkoituksena tarkastella, mitä yksityisyyden suojalla tarkoitetaan erityisesti kunnan toteuttaman verkkoviestinnän yhteydessä.

Tutkielman toisena alakysymyksenä toimii seuraava kysymys: *Onko yksityisyyden suojan piiriin kuuluvien henkilötietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa tarpeellista kunnan viestinnän ja tiedottamisen kannalta?* Tutkielmassa tarkastellaan millaisia yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja, kuten esimerkiksi henkilötietoja, kunta voi julkaista yleisessä tietoverkossa ja millaisia se ei voi julkaista. Tutkielmassa on tarkoituksena tarkastella myös sitä, millaisissa tilanteissa yksityisyyden suojan piiriin kuuluvien tietojen julkaiseminen kunnan verkkoviestinnän yhteydessä voi mahdollisesti olla tarpeellista ja välttämätöntä.

Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan lyhyesti salassa pidettävien tietojen asemaa kunnan verkkoviestinnässä sekä sitä, kuinka salassa pidettävät tiedot on huomioitava kunnan toteuttaman verkkoviestinnän yhteydessä. Edellä mainitun lisäksi tutkielmassa pohditaan myös kysymystä siitä, voidaanko kunnan toimielinten esityslistojen tai pöytäkirjojen mahdollisesti sisältämien

henkilötietojen katsoa muodostavan henkilötietolain mukaisia henkilörekistereitä. Tähän liittyen tutkielmassa tarkastellaan myös tilanteita, joissa kunnan tiedottamistarkoituksessa julkaisemat esityslistat ja pöytäkirjat tai niiden liitteet sisältävät itsessään henkilörekisteriksi katsottavia luetteloita.

Tutkielmassa tarkastellaan kuntalain kunnan viestintää ja tiedottamista koskevia säännöksiä erityisesti niiltä osin kuin ne liittyvät yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan kunnan verkkoviestinnässä. Vaikka on mahdollista katsoa, että esimerkiksi kuntalain 140 § liittyy kunnan viestinnän toteuttamiseen, niin kyseessä olevassa pykälässä säädetään kuitenkin ensisijaisesti päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenelle. Kuntalain 140 §:n mukaan päätöksen tiedoksianto kunnan jäsenelle tapahtuu pitämällä kunnan toimielimen pöytäkirja nähtävillä yleisessä tietoverkossa. Kunnan toimielinten pöytäkirjojen nähtävänä pitämisellä on ensisijaisesti prosessuaalinen merkitys eli pöytäkirjassa olevien päätösten oikaisuvaatimus- ja valitusaikea alkaa kulua päätöksen tiedoksisaannista<sup>8</sup>. Tutkielmassa ei siis ole tarkoituksena tarkastella kuntalain 140 §:n sisältöä sen ensisijaisessa merkityksessä yleisenä tiedoksiantotapana, vaan kunnan toimielinten pöytäkirjojen julkaisemista yleisessä tietoverkossa tarkastellaan tutkielmassa yhtenä kunnan verkkoviestinnän toteuttamiskeinona.

Kuten edellä käsitelystä on käynyt ilmi, niin tutkielmassa tarkastellaan erityisesti kunnan verkkoviestintää, joten tutkielmassa ei ole tarkoituksena käsitellä juurikaan kunnan muilla tavoin toteuttamaa tiedottamista, kuten esimerkiksi erityislakeihin liittyvien julkipanolistojen julkaisemista kunnan virallisella ilmoitustaululla ja esimerkiksi niihin mahdollisesti liittyviä tietosuojakysymyksiä. Tutkielmassa tarkastellaan kunnan verkkoviestinnän toteuttamista erityisesti kunnan itsensä toteuttamana toimintana, vaikka viestintä ymmärretäänkin useimmiten kaksisuuntaisena vuorovaikutteisena toimintana. Tutkielmassa ei ole siis tarkoitus tarkastella esimerkiksi kuntalaisten toimesta kunnalle osoitettuja erilaisia tiedusteluita tai muita mahdollisia viestejä, vaikka niiden voidaan sinänsä katsoa kuuluvan viranomaisilta odotettuun vuorovaikutteeseen viestintään.

Lisäksi mainittakoon, että tutkielmassa ei ole tarkoituksena käsitellä tarkemmin henkilötietojen lainvastaisesta käsittelystä seuraavia mahdollisia seuraamuksia. Näistä mahdollisista seuraamuksista, kuten esimerkiksi vahingonkorvausvastuusta, säädetään henkilötietolaissa (523/1999).

---

<sup>8</sup> Harjula – Prättälä 2012, s. 535.



### 1.3 Metodi ja tutkimusaineisto

Tutkielman tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Lainopin tutkimuskohteenä toimii voimassa oleva oikeus ja lainopin tehtävänä on tulkita ja systematisoida lainsäädäntöä<sup>9</sup>. Tutkielmassa tarkastellaankin erityisesti kunnan verkkoviestintään sekä siinä huomioitavaan yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan liittyvää voimassa olevaa lainsäädäntöä. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan julkisuusperiaatteesta kumpuavan kunnan tiedottamisvelvollisuuden ja yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan välistä suhdetta erityisesti kunnan verkkoviestinnässä. Lainopin ei katsotakaan keskittyvän ainoastaan voimassa olevien oikeusnormien sisällön tulkintaan, vaan lainoppia on mahdollista käyttää metodina myös oikeusperiaatteiden välisessä punninnassa ja yhteensovittamisessa<sup>10</sup>.

Lainopin lisäksi tutkielmassa hyödynnetään hieman myös oikeushistoriallisen tutkimuksen keinoja, sillä tutkielmassa tarkastellaan lyhyesti myös niin kutsuttua vanhaa kuntalakia sekä kuntien yleisessä tietoverkossa tapahtuneeseen tiedottamiseen liittyneitä erilaisia käytänteitä ja suosituksia ennen nykyisen kuntalain säätämistä. Tutkielmassa tuodaan muun muassa esille aiheeseen aikaisemmin liittyneitä käytänteitä sekä suosituksia ja verrataan niitä nykyisin voimassa olevaan sääntelyyn. Ensisijaisesti tutkielma on kuitenkin lainopillinen tutkimus, jossa tulkitaan ja systematisoidaan erityisesti kunnan verkkoviestintään liittyvää voimassa olevaa sääntelyä.

Voidaan katsoa, että tutkielman oikeudenala on vaikeasti määriteltävissä vain yhdelle tietylle oikeudenalalle. Ensinnäkin tutkielman voidaan katsoa olevan oikeudenalaltaan kunnallisoikeudellinen, sillä merkittävä osa tutkielmassa tarkasteltavasta sääntelystä sisältyy kuntalakiin. Toisaalta yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan tarkastelun kunnan verkkoviestinnän yhteydessä voidaan katsoa kuuluvan myös esimerkiksi viestintä- ja informaatio-oikeuden alaan. Esimerkiksi Riku Neuvonen kuvaa viestintä- ja informaatio-oikeutta seuraavanlaisesti: ”Viestintä- ja informaatio-oikeudessa tarkastellaan viestintään ja informaatioon liittyviä perus- ja ihmisoikeuksia ja niiden oikeudellista ja muunlaista sääntelyä systematisoimalla ja analysoimalla oikeudellista ainesta ja toimimalla välittäjänä oikeustieteen ja muiden yhteiskuntatieteiden kanssa viestintään liittyvissä keskusteluissa”<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Hirvonen 2011, s. 21–22.

<sup>10</sup> Hirvonen 2011, s. 24.

<sup>11</sup> Neuvonen 2013, s. 16.

Tutkielmassa hyödynnetään lainopilliselle tutkimukselle tyypillisiä lähteitä. Tutkielman merkittävimpänä lähteenä toimii aiheeseen liittyvä voimassa oleva kansallinen ja ylikansallinen lainsäädäntö. Voimassa olevan sääntelyn lisäksi tutkielmassa tarkastellaan sekä aikaisempaa että tulevaa kansallista ja ylikansallista lainsäädäntöä. Tutkielman kannalta olennaisinta voimassa olevaa sääntelyä löytyy muun muassa kuntalaista, henkilötietolaista sekä laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, myöhemmin julkisuuslaki). Tutkielman kannalta olennaisinta ylikansallista sääntelyä löytyy nykyisestä henkilötietodirektiivistä<sup>12</sup> sekä tulevasta EU:n yleisestä tietosuojasetuksesta<sup>13</sup> (myöhemmin tietosuojasetus).

Kansallisen ja ylikansallisen sääntelyn lisäksi tutkielmassa hyödynnetään olennaisena lähteenä käsiteltävään sääntelyyn liittyviä lainvalmisteluaineistoja, kuten esimerkiksi hallituksen esityksiä sekä perustuslakivaliokunnan lausuntoja. Tutkielma pohjautuuakin suurelta osin erityisesti lainsäädännön ja lainvalmisteluaineiston tarkasteluun.

Tutkielmassa hyödynnetään lähteenä myös aiheeseen liittyvää oikeuskäytäntöä sekä erityisesti ylimpien laillisuusvalvojen aiheeseen liittyviä ratkaisuja. Lisäksi tutkielmassa hyödynnetään myös esimerkiksi tietosuojavaalutetun aiheeseen liittyviä kannanottoja ja ohjeistuksia. Käsiteltävissä ratkaisuissa ja kannanotoissa on käsitelty esimerkiksi kuntien tapaa julkaista toimielintensä esityslistoja ja pöytäkirjoja verkkosivuillaan sekä erilaisten henkilötietojen käsittelyä kuntien toteuttamassa verkkotiedottamisessa. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisujen ja kannanottojen tarkastelussa on kuitenkin huomioitava se, että esimerkiksi aiheeseen liittyvät ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut sijoittuvat aikaan ennen nykyisen kuntalain säätämistä. Tarkasteltavat tapaukset ajoittuvatkin siis ajankohtaan, jolloin kunnan toteuttamasta verkkoviestinnästä ja siinä huomioitavasta yksityisyyden suojasta ja henkilötietojen suojasta ei ollut vielä olemassa varsinaista kuntia koskevaa oikeudellista sääntelyä.

Lainsäädännön, lainvalmisteluaineiston sekä oikeuskäytännön ja laillisuusvalvojen ratkaisujen rinnalla ja tulkinnan apuna tutkielmassa hyödynnetään aiheeseen liittyvää oikeuskirjallisuutta, joka muodostuu enimmäkseen kuntalakia, yksityisyyden suojaa ja henkilötietojen suojaa sekä julkisuusperiaatetta käsittelevistä teoksista. Lisäksi tutkielmassa hyödynnetään myös viranomaisten sähköistä hallintoa käsittelevää oikeuskirjallisuutta. Varsinaisen oikeuskirjallisuuden lisäksi tutkielmassa hyödynnetään erilaisia viranomaisten julkaisemia tiedotteita ja ohjeistuksia

---

<sup>12</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta. EUVL L281, 23.11.1995, s. 0031–0050.

<sup>13</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta, EUVL L 119 4.5.2016, s. 1–88.

sekä myös esimerkiksi kuntien etujärjestön eli Kuntaliiton kunnille osoittamia erilaisia ohjeistuksia.

## **1.4 Tutkielman rakenne**

Tutkielma alkaa rakenteellisesti tarkastelemalla yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan liittyviä yleisiä näkökohtia. Tutkielman toisessa pääluvussa tarkastellaankin erityisesti yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan käsitteisiin liittyvää problematiikkaa sekä tarkastellaan muun muassa yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan liittyvää eritasoista kansallista sekä ylikansallista sääntelyä.

Tutkielman kolmannessa pääluvussa tarkastellaan hallinnon julkisuusperiaatteesta kumpuavaa kunnan tiedottamisvelvollisuutta sekä erityisesti kunnan viestintää sille kuuluvan tiedottamisvelvollisuuden yhtenä toteuttamiskeinona. Luvussa tarkastellaan myös yleisesti kunnan viestintää sekä sen perustana olevaa sääntelyä. Lisäksi luvussa käsitellään lyhyesti myös julkisuusperiaatteen ja yksityisyyden suojan välistä suhdetta.

Tutkielman neljännessä pääluvussa lähdetään tarkastelemaan tarkemmin kunnan verkkoviestintään liittyvää sääntelyä sekä erityisesti siinä huomioon otettavia yksityisyyden suojaa ja henkilötietojen suojaa. Neljännen luvun käsittely aloitetaan tarkastelemalla lyhyesti niin kutsutun vanhan kuntalain aikaista kunnan verkkoviestintää ja sitä, miten siinä mahdollisesti huomioitiin henkilötietojen suojan toteutuminen. Tämän jälkeen luvussa siirrytään nykyisen kuntalain verkkoviestintää koskevan sääntelyn tarkastelemiseen ja siihen, miten nykyisen kuntalain viestintää koskevassa sääntelyssä ollaan huomioitu yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan toteutuminen. Tutkielman neljännen luvun kahdessa viimeisessä alaluvussa käsitellään lyhyesti salassa pidettävien tietojen huomioimista kunnan verkkoviestinnässä sekä henkilötietolain mukaisten henkilörekisterien asemaa ja vaikutusta kunnan verkkoviestinnän yhteydessä.

Tutkielman viidennen pääluvun alkupuolella käsitellään henkilötietojen yleisessä tietoverkossa julkaisemiseen liittyviä mahdollisia riskejä. Tämän jälkeen käsittelyssä siirrytään tarkastelemaan henkilötietojen julkaisemisen tarpeellisuutta kunnan verkkoviestinnän yhteydessä sekä kunnan oikeutta julkaista henkilötietoja yleisessä tietoverkossa. Luvussa on tarkoituksena tuoda esille, milloin henkilötietojen julkaisemisen yleisessä tietoverkossa voidaan katsoa olevan tar-

peellista ja välttämätöntä kunnan tiedottamisvelvollisuuden kannalta. Lisäksi luvussa on tarkoituksena tuoda esille se, millaisia henkilötietoja kunnat voivat ja eivät voi julkaista toteuttaessaan tiedottamisvelvollisuuttaan yleisessä tietoverkossa.

Tutkielman viimeinen pääluku koostuu tutkielman johtopäätösten yhteenvedosta.

## 2 YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA YKSITYISYYDEN SUOJASTA JA HENKILÖTIETOJEN SUOJASTA

### 2.1 Yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan kehitys

Yksityisyyden suojaa voidaan pitää nykymerkityksessään melko nuorena käsitteenä ja erityisesti oikeutena verrattuna useisiin muihin perus- ja ihmisoikeuksiin. Voidaan kuitenkin katsoa, että yksityisyyden suojan kaukaisimmat historialliset juuret ovat kunniaan ja kotirauhaan liittyvät oikeudet antiikin ajoilta. Antiikin ajan ajattelussa julkinen tarkoitti osallistumista valtion toimintaan ja kaikenlainen muu toiminta taas oli yksityistä. Muutoin yksityisyyttä on historian saatossa käsitelty lähinnä vain erilaisten moraaliin pohjautuvien normistojen kautta.<sup>14</sup>

Yksityisyyden suojan alun voidaan katsoa löytyvän myös Ranskan vallankumouksesta sekä valistuksen projektista, johon kuului osana myös sen ajan nousevan porvaristonkin esiin tuoma vaatimus ulkopuoliselta puuttumiselta turvattuun yksityisalueeseen. Sekä julkisuus että yksityisyys kumpuavat molemmat valistusfilosofiasta sekä sen aikaisen nousevan porvariston taistelusta yksinvaltiutta vastaan. Julkisuuden tarkoituksena oli mahdollistaa uusien valtioihanteiden mukainen toiminta, kuten esimerkiksi vallankäytön kontrolli. Julkisuus toi kuitenkin välttämättä esiin myös toisen puolensa eli yksityisyyden.<sup>15</sup>

Useiden yksityisyyden suojaa käsittelevien oikeuskirjallisten tekstien alussa viitataan toistuvasti yhdysvaltalaisen Samuel Warrenin ja Louis Brandeisin kirjoittamaan artikkeliin ”The Right to Privacy” vuodelta 1890, jossa kirjoittajakaksikko esitteli ”right to be let alone”- käsitteen. Warrenin ja Brandeisin artikkelissa käsitellään erityisesti lehdistön ja valokuvaajien, jotka artikkelin kirjoittamisaikaan olivat yleistymässä, aiheuttamaa uhkaa ihmisten yksityisyyden suojalle<sup>16</sup>. Artikkelilla katsotaan olleen merkittävä vaikutus yksityisyyden suojaan erityisesti Yhdysvalloissa, mutta Warrenin ja Brandeisin artikkelia voidaan pitää nykyisin vallalla olevan yksityisyyden suoja-ajattelun lähtökohtana myöskin eurooppalaisessa oikeuskirjallisuudessa<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Neuvonen 2014, s. 15.

<sup>15</sup> Konstari 1992, s. 9–10.

<sup>16</sup> Warren – Brandeis 1890, s. 194–220.

<sup>17</sup> Neuvonen 2014, s. 16.

Edellä käsitellyn perusteella nähdään, että yksityisyydellä ja yksityisyyden suojalla on pitkälle ulottuvat historialliset juuret. On kuitenkin tärkeää muistaa, että yksityisyydelle ja yksityisyyden suojalle historiassa annettujen merkitysten voidaan katsoa eroavan merkittävästi niiden nykymerkityksestä. Yksityisyyden käsitteen voidaankin katsoa olevan suhteessa aikakauteen ja yhteisössä kulloinkin vallitsevaan ihmiskuvaan<sup>18</sup>.

Henkilötietojen suojan kehitys ajoittuu huomattavasti myöhempään aikaan kuin edellä lyhyesti esitelty yksityisyyden ja yksityisyyden suojan kehityshistoria. Henkilötietojen suojan kehityksen, etenkin tietosuojana, katsotaan yleensä alkaneen 1970-luvun Saksassa Hessenin osavaltiossa sekä Ruotsissa, joissa säädettiin maailman ensimmäiset tietosuojalait<sup>19</sup>. Suomessa vastaavan henkilötietojen suojaa koskevan kehityksen voidaan katsoa vieneen oman aikansa, sillä henkilötietoja koskeva henkilörekisterilaki (471/1987) säädettiin vuonna 1987. Yhtenä syynä henkilötietojen suojan kehitykseen voidaan pitää hyvinvointivaltiollista kehitystä, jossa kansalaisten on luovuttava osasta yksityisyyttään saadakseen erilaisia yhteiskunnan tarjoamia palveluita<sup>20</sup>.

Voidaan katsoa, että yksityisyyden loukkaamiseen kohdistuvat riskit yleistyvät teknologioiden kehittyessä ja tietotekniikan hyödyntämisen yleistyessä. Tämän katsotaankin johtaneen yksityisyyteen liittyvän oikeudellisen sääntelyn olennaiseen kasvamiseen sekä sen monimuotoistumiseen viimeisten vuosikymmenien aikana.<sup>21</sup>

Yksityisyyden suojalla ja henkilötietojen suojalla onkin nykyisin merkittävä asema etenkin demokraattisissa yhteiskunnissa ja molemmat oikeudet ovat turvattu jokaiselle kuuluvina perus- ja ihmisoikeuksina. Tutkielman ensimmäisessä luvussa käsitelläänkin tarkemmin yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan käsitteitä niiden nykymerkityksessään sekä muita aihepiiriin läheisesti liittyviä käsitteitä, kuten esimerkiksi yksityisyyden, henkilötiedon ja tietosuojan käsitteitä. Lisäksi luvussa tarkastellaan myös muun muassa yksityisyyden suojaa ja henkilötietojen suojaa koskevaa kansallista sekä ylikansallista sääntelyä sekä lisäksi yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan välistä suhdetta.

---

<sup>18</sup> Neuvonen 2014, s. 22.

<sup>19</sup> Konstari 1992, s. 3.

<sup>20</sup> Neuvonen 2014, s. 17.

<sup>21</sup> Saarenpää 2015, s. 313–314.

## 2.2 Yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan liittyvistä käsitteistä

### 2.2.1 Yksityisyys ja yksityisyyden suoja

Yksityisyyden suojan ja siihen liittyvän yksityisyyden käsitteen määrittelemistä voidaan suomalaisen oikeuskirjallisuuden perusteella pitää vaikeana tehtävänä<sup>22</sup> ja monissa yksityisyyden suojaa ja yksityisyyttä käsittelevissä oikeustieteellisissä teoksissa mainitaankin usein, kuinka haastavaa yksityisyyden käsitettä on määritellä tarkasti, sekä kuinka paljon erilaisia käsitteitä ja niitä koskevia määritelmiä yksityisyyden suojaa koskevaan aihepiiriin kuuluu.

Yksityisyyden käsitteeseen voidaan katsoa liittyvän läheisesti esimerkiksi yksityiselämän käsite. Käsitteitä käytetään välillä toistensa synonyymeina, mutta toisinaan taas yksityisyyden suoja nähdään yksityiselämän suojaa laajempänä kokonaisuutena, jonka katsotaan koostuvan monista eri perusoikeuksista. Yksityisyyden ja yksityiselämän käsitteiden välistä suhdetta ei katsotakaan täysin selkeäksi ja vakiintuneeksi.<sup>23</sup>

Kansallisessa lainsäädännössämme ei ole juuri otettu kantaa siihen, mitä säännöksissään esiintyvillä yksityisyyden suojan ja yksityisyyden käsitteillä tarkasti ottaen tarkoitetaan. Esimerkiksi aikaisemmassa henkilötietojen suojaa koskevassa yleislaissa, henkilörekisterilaissa sekä nykyisessä henkilötietolaissa (523/1999) ei määritellä erikseen yksityisyyden suojan käsitettä. Henkilörekisterilakia koskevassa hallituksen esityksessä mainittiinkin, että yksityisyyden suoja voi esiintyä erilaisissa tilanteissa erilaisin tavoin ja että oikeus yksityisyyteen on hyvinkin suhteellista, jonka takia jokaisen oikeus siihen voi mahdollisesti joutua väistymään tärkeämpien etujen toteutumiseksi<sup>24</sup>.

Ahti Saarenpään mukaan yksityisyyden käsitteen määrittelemisen ei voida katsoa kuuluvan lainsäätäjän tehtäviin, sillä yksityisyyden käsite on senkaltaisen oikeustieteellinen yleiskäsite, jonka yksityiskohtainen määrittely jossakin yksittäisessä erityislaissa voisi mahdollisesti lisätä entisestään epätietoisuutta yksityisyyden tehtävästä yhteiskunnassa. Lisäksi Saarenpää korostaa sitä, että yksityisyyden käsite on mahdollista nähdä oikeustieteellisenä suhdekäsitteenä, joka tarkoittaa sitä, että käsitteen sisällön voidaan katsoa muuttuvan aina yhteiskunnan muuttuessa.

---

<sup>22</sup> Lehtonen 2001, s. 6: "Yksityisyyttä ja yksityiselämää on toki suomalaisessakin oikeuskirjallisuudessa tarkasteltu laajalti, mutta johtopäätöksenä on yleensä ollut, että yksityisyyttä ei yleisenä käsitteenä voida määritellä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei niillä erityisillä elämänalueilla, jotka kuuluvat yksityiselämän kovaan ytimeen, voida kuvata sitä, mikä ainakin kuuluu yksityisyyteen."

<sup>23</sup> Viljanen 2011, s. 392.

<sup>24</sup> HE 49/1986 vp, s. 21.

Saarenpää mainitsee myös, että yksityisyyden käsitteen vaikea määriteltävyys ei kuitenkaan saisi johtaa siihen, että yksityisyydestä ei pyrittäisi luomaan minkäänlaista kuvaa.<sup>25</sup>

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on käsitelty melko runsaasti yksityisyyden suojaa sekä siihen läheisesti liittyvää yksityisyyden käsitettä. Aihepiiriin liittyvistä käsitteistä ja niiden välisistä suhteista onkin esitetty hyvin monenlaisia näkemyksiä ja seuraavaksi tekstissä esitelläänkin lyhyesti niistä muutamia.

Ahti Saarenpää määrittelee yksityisyyden oikeudeksi olla yksin. Saarenpään mukaan lähtökohteisesti jokaisella henkilöllä on itsemääräämisoikeutensa rajoissa oikeus olla yksin suhteessa johonkin asiaan, henkilöihin taikka organisaatioihin. Saarenpään mukaan on mahdollista katsoa, että yksityisyyden merkitys yhteiskunnassa kasvaa sitä mukaa kuin yksilön itsemääräämisoikeus voimistuu.<sup>26</sup>

Tuomas Pöystin mukaan yksityisyyden suojaaminen voidaan katsoa eurooppalaisen informaatio-oikeuden erityiseksi tavoitteeksi. Pöysti katsoo, että yksityisyydellä ja itsemääräämisoikeudella on erittäin läheinen suhde ja yksityisyyden voidaankin katsoa merkitsevän esimerkiksi yksilön oikeutta omien henkilötietojensa kontrollointiin. Pöystin mukaan yksityisyyden käsitteen ytimen voidaan katsoa muodostuvan erityisesti yksityiselämän, moraalisen koskemattomuuden ja kunnian sekä henkilötietojen suojasta. Pöystin voidaankin katsoa näkevän yksityisyyden käsitteen jonkin asteisena yläkäsitteenä, jonka yhtenä osa-alueena on esimerkiksi yksityiselämän suoja.<sup>27</sup>

Pöystin tavoin myös Riku Neuvonen näkee yksityisyyden käsitteen jonkin asteisena yläkäsitteenä, johon sisältyy omalta osaltaan esimerkiksi henkilötietojen suoja. Neuvonen ymmärtää yksityisyyden suojan käsitteen laajasti ja tästä syystä hän katsookin, että yksityisyyden suojaa ei tulisi määritellä kovin tarkasti vaan ennemminkin väljillä käsitteillä. Neuvonen perustaa yksityisyyden määrittelemisen oikeudelliseen käsitteistöön ja hänen mukaan määrittelyssä onkin lähdettävä siitä, että oikeus yksityisyyteen antaa jollekin oikeuden ja jollekin toiselle taas velvollisuuden kunnioittaa tätä toiselle turvattua oikeutta sekä myös todellisen mahdollisuuden tämän oikeuden toteutumiseen.<sup>28</sup>

Sami Mahkosen mukaan yksityisyyden voidaan katsoa olevan eristyneisyyden tila. Lisäksi hänen mukaansa yksityisyyden voidaan katsoa olevan myös henkilön olemassaolon tunnustava

---

<sup>25</sup> Saarenpää 2002, s. 319.

<sup>26</sup> Saarenpää 2015, s. 313, s. 315.

<sup>27</sup> Pöysti 1999, s. 483–484, s. 489.

<sup>28</sup> Neuvonen 2014, s. 28–29.



sosiaalinen rituaali sekä erilaisissa henkilöiden välisissä suhteissa suojattavana oleva oikeus. Mahkonen mukaan yksityisyyden voidaan katsoa määrittyvän erilaisiksi vastakohtia edustaviksi käsittepareiksi, joita ovat esimerkiksi salailtavuus ja julkisuus sekä eristyneisyys ja sosiaalisuus. Mahkonen katsoo, että yksityisyyden suoja muodostuu persoonallisuuden suojasta, intimitettisuojusta ja tietosuojasta.<sup>29</sup> Edellä käsitellyn perusteella nähdään, että Sami Mahkonen yksityisyyden määritelmä, erilaisine käsittepareineen, poikkeaa jonkin verran muista suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa esitetyistä yksityisyyden ja yksityisyyden suojan määritelmistä.

Neuvosen mukaan muun muassa yksityisyyden suoja ja yksityisyyden käsitettä tarkastelevassa oikeuskirjallisuudessa esitetyt lähestymistavat, kuten esimerkiksi edellä lyhyesti esitellyt Pöystin ja Mahkonen lähestymistavat, tuovat hyvin esille yksityisyyden käsitteeseen sekä sen sääntelyyn liittyvän problematiikan<sup>30</sup>.

Kuten edellä esitetyn perusteella on mahdollista huomata, niin yksityisyyden suojan ja yksityisyyden käsitteiden määrittelemistä on lähestytty suomalaisessa oikeuskirjallisuudesta useista erilaisista näkökulmista. Oikeuskirjallisuudessa esitettyjen määritelmien perusteella voidaan-kin katsoa, että yksityisyyden suojan käsitteelle ei löydy yhtä kaiken kattavaa määritelmää, vaan kyseessä on varsin laaja ja vaikeasti määriteltävissä oleva käsite, johon nähdään kuuluvan lisäksi läheisesti myös useita muita käsitteitä.

Siitä huolimatta, että yksityisyyden suojan ja yksityisyyden käsitteitä voidaan perustellusti pitää varsin vaikeasti määriteltävinä, voidaan kuitenkin myös perustellusti väittää, että yksityisyyteen kuuluu vähintään yksilöä läheisesti koskevat tiedot. Yksityisyyteen katsotaan useimmiten luet-tavan myös yksilön oikeus määrätä omien henkilötietojensa käytöstä sekä yleensäkin henkilö-tietojen suoja erilaisten tietojen käsittelyssä. Näiden lisäksi yksityisyyteen katsotaan useimmi-ten kuuluvaksi myös henkilön oikeus oleskella tietyllä alueella tarvitsematta sietää ulkopuolis-ten läheisyyttä, häirintää, katselua tai kuuntelua.<sup>31</sup> Tämän lainvalmisteluaineistossa esiin tuo-dun niin sanotun yksityisyyden vähimmäissisältö ilmenee ainakin osittain myös edellä käsitel-lyistä oikeuskirjallisuudessa esitetyistä yksityisyyden määritelmistä.

---

<sup>29</sup> Mahkonen 1997, s. 15–17, s. 63.

<sup>30</sup> Neuvonen 2014, s. 27.

<sup>31</sup> HE 184/1999 vp, s. 5.

## 2.2.2 Henkilötiedot ja niiden suoja

Henkilötietojen suojasta puhuttaessa puhutaan usein myös tietosuojasta. Henkilötietojen suojan ja tietosuojan käsitteet eivät kuitenkaan ole synonyymejä, vaikka niitä usein sellaisina käytetäänkin. Henkilötietojen suoja on oikeudellinen peruskäsite. Lakiteknisestä ja oikeuslingvisti-<sup>32</sup> näkökulmasta katsottuna henkilötietojen suojalla tarkoitetaan tietosuojalainsäädännön avulla toteutettavaa yksilön suojaa. Kansainvälisesti henkilötietojen suojaa koskevasta oikeudellisesta sääntelystä käytetään tavanomaisesti ilmaisua tietosuoja.<sup>33</sup>

Tietosuojan katsotaan koostuvan ihmisten yksityisyyden suojasta ja muista sitä turvaavista oikeuksista henkilötietoja käsiteltäessä. Tietosuojaan kuuluvat esimerkiksi tietojen luottamuksellisuuden säilyttäminen ja tietojen valtuudettoman saannin estäminen. Myös henkilötietojen suojaaminen henkilöä vahingoittavalta tai valtuudettomalta käytöltä sisältyy tietosuojan alaan.<sup>34</sup> Tietosuojalla voidaanakin katsoa tarkoitettavan koko tietosuojalainsäädännön toiminta-alaa siihen liittyvine yleis- ja erityislakeineen<sup>35</sup>.

Henkilötiedon määritelmästä säädetään henkilötietolain 3 §:n 1 kohdassa. Henkilötietolain mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä tai hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka on mahdollista tunnistaa häntä itseään tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi.

Lain sanamuodolla henkilön ominaisuuksia ja elinolosuhteita kuvaavista ”merkinnöistä” on pyritty ilmaisemaan se, että laissa tarkoitettuja henkilötietoja ovat jollekin tietylle alustalle talletetut tiedot. Itse henkilötiedon käsitteen kannalta ei kuitenkaan ole merkitystä sillä, minkälaisin menettelytavooin – käsin, koneellisesti, optisesti, sähköisesti tai magneetoimalla – tai millaiselle alustalle tieto on kulloinkin talletettu.<sup>36</sup>

Henkilötietoja tarvitaan esimerkiksi väestön hallinnointiin ja hyvinvointivalttiollisten palvelujen tarjoamiseen. Yhteiskunnan palveluiden käyttämisen ja toimien tehostamisen voidaan katsoa edellyttävän sitä, että yksilö luopuu osittain omasta yksityisyydestään.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> Mattila 2010, s. 719: Lapin yliopiston oikeuslingvistiikan professorin Heikki E. S. Mattilan mukaan: ”Oikeuslingvistiikka on tieteenala, joka tutkii oikeuskielen kehitystä, ominaisuuksia ja käyttöä.”

<sup>33</sup> Saarenpää 2015, s. 324–325.

<sup>34</sup> VAHTI 8/2008, s. 105.

<sup>35</sup> Korhonen 2016, s. 362.

<sup>36</sup> HE 96/1998 vp, s. 35.

<sup>37</sup> Neuvonen 2014, s. 60.

Voidaan nähdä, että henkilötiedon käsitteen määritelmä tulisi käsittää mahdollisimman laajasti. Henkilötiedon katsotaan yksinkertaisimmillaan olevan esimerkiksi henkilötunnus, koska se voidaan yksiselitteisesti tunnistaa yksittäistä henkilöä koskevaksi. Toisaalta taas henkilötiedoiksi voidaan katsoa lisäksi myös henkilön sähköpostiosoite, ajoneuvon rekisterikilpi tai joissakin tapauksissa myös henkilön katuosoite, edellyttäen kuitenkin sitä, että kulloinkin kyseessä oleva tieto on mahdollista tunnistaa juuri tiettyä luonnollista henkilöä koskevaksi tiedoksi.<sup>38</sup> Henkilötiedoiksi on mahdollista katsoa myös virheelliset tiedot, eli henkilötiedoiksi katsottujen tietojen ei välttämättä tarvitse olla tosia tai varmennettuja<sup>39</sup>.

Viranomaistoiminnassa henkilötiedoilla katsotaan tarkoitettavan kaikkea sitä tietoa, joka on mahdollista yhdistää yksittäiseen luonnolliseen henkilöön tai yksittäiseen perheeseen tai talouteen. Tämän kaltaisia yksittäiseen luonnolliseen henkilöön yhdistettäviä tietoja ovat esimerkiksi joidenkin asiakirjojen mahdollisesti sisältämät henkilöön liittyvät tiedot tai asiakasrekisterin sisältämät henkilön yhteystiedot.<sup>40</sup>

On kuitenkin mahdollista katsoa, että se milloin jokin tieto on mahdollista tunnistaa tiettyä yksittäistä henkilöä tai perhettä koskevaksi, on varsin suhteellista. Esimerkiksi pienellä paikkakunnalla asuvan yksittäisen henkilön tunnistaminen vähäistenkin tietojen perusteella voi olla tietyissä tapauksissa varsin helppoa, jos kyseessä oleva henkilö omaa esimerkiksi joitakin helpposti tunnistettavissa olevia piirteitä.

Henkilötiedon määritelmästä säädetään kansallisen henkilötietolain lisäksi myös nykyisessä sekä tulevassa ylikansallisessa lainsäädännössä. Nykyisen henkilötietodirektiivin 2 artiklan a kohdassa säädetyn määritelmän mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä koskevia tietoja. Henkilötietodirektiivin sisältämää henkilötiedon käsitettä koskevaa määritelmää voidaan pitää melko samansisältöisenä kansallisen henkilötietolain sisältämän määritelmän kanssa.

Henkilötietodirektiivin määritelmä eroaa henkilötietolain vastaavasta kuitenkin siten, että direktiivissä määritellään se, mitä tunnistettavissa olevalla henkilöllä tarkoitetaan. Direktiivin 2 artiklan a kohdan mukaan henkilöä voidaan pitää tunnistettavana, jos hänet on mahdollista tunnistaa suoraan tai epäsuorasti, etenkin henkilönumeron taikka yhden tai useamman henkilölle

---

<sup>38</sup> Vanto 2011, s. 22–23.

<sup>39</sup> Pitkänen – Tiilikka – Warma 2013, s. 42. Pitkänen et. al. mukaan tämän voidaan katsoa ilmenevän henkilötietolaissa olevista säännöksistä (henkilötietolain 26–29 §:t), jotka koskevat rekisteröidyn tarkastusoikeutta sekä virheellisten, puutteellisten ja vanhentuneiden tietojen oikaisemista ja täydentämistä.

<sup>40</sup> Voutilainen 2012, s. 247.

tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurisen tai sosiaalisen piirteen perusteella.

Henkilötietojen sisältö määritellään myös tulevassa EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa, jota on tarkoitus alkaa soveltamaan kansallisesti loppukeväästä 2018. Tästä syystä voidaankin pitää perusteltuna sitä, että henkilötietojen suojan osalta tutkielman yhtenä lainsäädännöllisenä lähtökohtana pidetään tulevaa tietosuojasetusta ja sen sisältämiä käsitteitä, unohtamatta kuitenkin voimassa olevaa kansallista ja ylikansallista sääntelyä aiheesta. Esimerkiksi tulevan tietosuojasetuksen henkilötiedon määritelmä on nykyisiä henkilötietolain ja henkilötietodirektiivin sisältämiä määritelmiä yksityiskohtaisempi.

Tietosuojasetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Asetuksen mukaan tunnistettavissa olevana luonnollisena henkilönä voidaan pitää sellaista henkilöä, joka on mahdollista tunnistaa suoraan tai epäsuoraan erityisesti erilaisten tunnistetietojen perusteella. Tällaisia erityisiä tunnistetietoja ovat tietosuojasetuksen mukaan esimerkiksi henkilön nimi, henkilötunnus, sijaintitieto, verkkotunnistetieto taikka yksi tai useampi henkilölle tunnusomainen fyysinen, fysiologinen, geneettinen, psyykkinen, taloudellinen, kulttuurinen tai sosiaalinen tekijä.

Voidaan katsoa, että tulevan tietosuojasetuksen sisältämät uudet kategoriat, kuten esimerkiksi sijaintitiedot ja verkkotunnistetiedot, modernisoivat ja laajentavat henkilötiedon määritelmää verrattuna henkilötietodirektiivin vastaavaan määritelmään<sup>41</sup>. Edellä mainitun perusteella voidaan todeta, että tietosuojasetus nykyaikaistaa ja avartaa henkilötiedon määritelmää myös suhteessa nykyiseen kansallisen henkilötietolain sisältämään määritelmään. Tulevan tietosuojasetuksen 4 artiklan 1 kohdan perussisältö henkilötiedon määritelmästä, lukuun ottamatta uusia esimerkkejä henkilötiedoiksi luokitelluista asioista, on kuitenkin varsin samankaltainen niin voimassa olevan kansallisen henkilötietolain kuin myös nykyisen henkilötietodirektiivin vastaavien säännösten kanssa.

---

<sup>41</sup> Schwartz – Solove 2014, s. 886.

## 2.3 Yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja perus- ja ihmisoikeutena

### 2.3.1 Yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja kansallisessa perusoikeusjärjestelmässä

Yksityisyyden suoja on Suomen perustuslaissa (731/1999, myöhemmin perustuslaki) turvattu perusoikeus. Perusoikeudella tarkoitetaan yksilölle perustuslaissa säädettyjä oikeuksia. Perusoikeuksiksi katsotaan ainoastaan erityisen merkittävät, perustavanlaatuiset oikeudet.<sup>42</sup>

Yksityisyyden suoja katsotaan turvattavan perustuslain 10 §:ssä. Perustuslain 10 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan ”yksityiselämän” käsite on mahdollista ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi<sup>43</sup>. Vaikka säännöksessä käytetäänkin yksityiselämän käsitettä, voidaan kuitenkin katsoa, että yksityiselämän ja yksityisyyden suojan käsite-erottelua koskevalla keskustelulla ei ole katsottu olevan juurikaan valtiosääntöoikeudellista merkitystä<sup>44</sup>.

Perusoikeusuudistusta koskevien esitöiden mukaan yksityiselämän lähtökohtana voidaan pitää yksilön oikeutta elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten osapuolien mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen omaan yksityiselämäänsä. Lisäksi perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä mainitaan, että yksityiselämän piirin yksityiskohtainen määrittäminen on haastavaa, mutta siihen on mahdollista katsoa kuuluvaksi ainakin muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin henkilöihin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan.<sup>45</sup>

Perustuslain 10 §:n 1 momentin toiseen virkkeeseen sisältyy lisäksi sääntelyvaraus, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Säännöksen voidaan katsoa liittyvän kyseessä olevan momentin sisältämään yksityiselämän suojaa koskevaan yleislausekkeeseen. Henkilötietojen suojan katsotaankin lähtökohtaisesti kuuluvan yksityiselämän suojan piiriin.<sup>46</sup> Voidaan siis katsoa, että yksityisyyden suojan lisäksi perustuslaissa turvataan myös ainakin jollakin tasolla jokaisen yksilön oikeus henkilötietojensa suojaan.

---

<sup>42</sup> Hallberg 2011, s. 29.

<sup>43</sup> HE 309/1993 vp, s. 53.

<sup>44</sup> Viljanen 2011, s. 392.

<sup>45</sup> HE 309/1993 vp, s. 52–53.

<sup>46</sup> Viljanen 2011, s. 396.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan perustuslain 10 §:n 1 momentin sisältämä henkilötietojen suojaa koskeva erityinen säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä. Esityksen mukaan säännöksen tarkoituksena ei ollut viitata ainoastaan perusoikeusuudistuksen aikana voimassa olleeseen henkilörekisterilakiin, vaan kyseessä olevan säännöksen tarkoituksena on edellyttää ylipäättänsä lainsäädännöllisiä järjestelyjä koskien henkilötietojen suojaa.<sup>47</sup>

Henkilötietojen suojan katsotaan kattavan myös yksilöitä koskevat arkaluontoiset tiedot. Yksilöä koskevien arkaluontoisten tietojen käsittelemisen katsotaan kohdistuvan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydinalueelle. Tästä suojasta johtuen esimerkiksi arkaluontoisten tietojen kerääminen, tallettaminen ja luovuttaminen on määrätty lainsäädännössä erityisten rajoitusten alaisiksi tiedoiksi.<sup>48</sup>

Myös perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa perustuslain 10 §:n 1 momenttiin sisältyvään lakiviittaukseen henkilötietojen suojasta. Perustuslakivaliokunnan mukaan pykälän 1 momentin lakiviittaus henkilötietojen suojasta edellyttää perusoikeusuudistuksen tarkoituksen mukaisesti lainsäätäjän säätävän kyseessä olevasta oikeudesta, mutta jättävän sääntelyn tarkemman sisällön lainsäätäjän omaan harkintaan. Valiokunnan mukaan tämän kaltainen perusoikeussäännös rajoittaa lainsäätäjän käytössä olevaa harkintaa vähemmän kuin sen kaltainen sääntelyvarauksen sisältävä perusoikeussäännös, jossa perusoikeuden todetaan olevan olemassa sen mukaan kuin lailla säädetään. Henkilötietojen suojan voidaan katsoa sisältyvän osittain yksityiselämän suojan alaan ja valiokunta katsookin tämän rajoittavan lainsäätäjällä käytettävissä olevaa harkintaa. Valiokunnan mukaan kysymys on erityisesti siitä, että lainsäätäjän on turvattava kyseessä oleva oikeus sellaisella tavalla, jota on mahdollista pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> HE 309/1993 vp, s. 53.

<sup>48</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 419, Mäenpää 2016b, s. 397.

<sup>49</sup> PeVL 51/2002 vp, s. 1–2.

### 2.3.2 Yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja EU:n perusoikeusjärjestelmässä

Yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja taataan perusoikeuksina kansallisen perustuslain lisäksi myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (2000/C364/01, myöhemmin perusoikeuskirja). Perusoikeuskirja laadittiin vuonna 2000 ja se hyväksyttiin aikanaan EU:n jäsenvaltioiden valtion- ja hallitusten päämiesten toimesta poliittisella julistuksella, eli sillä ei alun perin ollut oikeudellista sitovuutta, mutta siitä huolimatta perusoikeuskirjasta tuli olennainen osa unionin perusoikeuksien suojaa<sup>50</sup>. Vuonna 2007 allekirjoitetun Lissabonin sopimuksen (2007/C306/01) myötä perussopimuksesta tuli myös oikeudellisesti sitova<sup>51</sup>.

Perusoikeuskirja sisältää kaksi säännöstä yksityisyyden suojasta ja henkilötietojen suojasta: 7 artiklassa turvataan yksityisyyden suoja ja 8 artiklassa henkilötietojen suoja. Perusoikeuskirjan 7 artiklassa säädetään yksityisyyden suojasta seuraavasti: *”jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan”*. Seitsemännessä artiklassa turvattujen oikeuksien on tarkoitus vastata Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 9/1990) 8 artiklassa turvattuja oikeuksia<sup>52</sup>.

Kuten edellä on mainittu, niin perusoikeuskirjassa säädetään erikseen henkilötietojen suojasta. Perusoikeuskirjan 8 artiklassa säädetäänkin henkilötietojen suojasta seuraavasti:

*”1. Jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan.*

*2. Tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi.*

*3. Riippumaton viranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista.”*

Artiklassa siis turvataan kaikille oikeus henkilötietojen suojaan sekä asetetaan edellytyksiä niin henkilötietojen käsittelylle kuin myös niiden valvonnalle. Perusoikeuskirjan 8 artiklaa voidaankin pitää yksityiskohtaisuutensa vuoksi varsin poikkeuksellisenä perus- ja ihmisoikeusnormina, sillä ne ovat yleensä verraten abstrakteja. Tästä syystä perusoikeuskirjan kahdeksannen artiklan

---

<sup>50</sup> Ojanen 2016, s. 147.

<sup>51</sup> Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 6 artiklan 1 kohdassa todetaan EU:n perusoikeuskirjan asemasta seuraavaa: ”Unioni tunnustaa oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään 7 päivänä joulukuuta 2000 hyväksytyssä ja Strasbourgissa 12 päivänä joulukuuta 2007 mukautetussa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jolla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla.”

<sup>52</sup> Ks. CHARTE 4473/00 CONVENT 49. Ehdotus Euroopan unionin perusoikeuskirjaksi.

voidaankin katsoa saavansa sisältönsä ja soveltamisalansa alemman asteisesta sääntelystä eli tässä tapauksessa EU:n henkilötietodirektiivistä sekä sen tulkintakäytännöstä.<sup>53</sup>

### 2.3.3 Yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja ihmisoikeutena

Yksityisyyden suoja on turvattu ihmisoikeutena niin YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (17 artikla) kuin myös YK:n yleismaailmallisessa ihmisoikeuksien julistuksessa (12 artikla). Suomen kannalta velvoittavimpana ja vaikutuksellisimpana ihmisoikeussopimuksena, jossa säädetään yksityisyyden suojasta, voidaan kuitenkin pitää Euroopan ihmisoikeussopimusta<sup>54</sup>.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa säädetään yksityisyyden suojasta seuraavasti:

*”1. Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.*

*2. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.”*

Kuten aiemmin on mainittu, niin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan on tarkoitus olla yhteneväinen EIS:n 8 artiklan kanssa. EIS:n 8 artiklan 1 kohta ja perusoikeuskirjan yksityisyyden suojaa koskeva säännös ovatkin keskenään melko saman sisältöisiä.

Toisin kuin Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, niin EIS:ssa ei säädetä erikseen henkilötietojen suojasta. Henkilötietojen suoja on kuitenkin katsottu osaksi EIS 8 artiklan turvaamaa yksityiselämän suojaa. Sopimuksen kahdeksannen artiklan on katsottu turvaavan ainakin yksityiselämän suojan alaan kuuluvia henkilötietoja.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Neuvonen 2014, s. 58.

<sup>54</sup> Neuvonen 2014, s. 48.

<sup>55</sup> Pitkänen – Tiilikka – Warma 2013, s. 18.



## 2.4 Yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan välinen suhde

Yksityisyyden suojan alaan on mahdollista katsoa kuuluvan niin yksityiselämän suojan kuin myös henkilötietojen suojan. Ja kuten edeltäkin on käynyt jo ilmi, niin yksityisyyden suojan ja yksityiselämän suojan käsitteitä käytetään usein myös toistensa synonyymeina. Henkilötietojen suoja katsotaan taas usein yhdeksi yksityiselämän suojan osa-alueeksi. Tämän voidaan katsoa käyvän ilmi esimerkiksi perustuslain 10 §:n 1 momentista, jossa henkilötietojen suojasta säädetään yhdessä yksityiselämän suojan kanssa.

Voidaan kuitenkin katsoa, että henkilötietojen suoja ei sisälly täysin yksityiselämän suojan alaan vaan kattaa sitä laajemman alan, koska myös sellaiset henkilötiedot, joiden ei katsota kuuluvan yksityiselämän suojan alaan, voivat kuitenkin nauttia henkilötietojen suojasta. Yksityiselämän suojan alaan taas puolestaan kuuluu joitakin sellaisia asioita, joiden ei katsota kuuluvan henkilötietojen suojaan, kuten esimerkiksi kodin ja kirjeenvaihdon suoja.<sup>56</sup>

Yksityisyyden suojan ja henkilötietojen välistä suhdetta onkin mahdollista kuvata esimerkiksi siten, että molempiin kyseessä oleviin oikeuksiin liittyy sellaisia osa-alueita, jotka eivät liity kuin toiseen ja molempiin liittyy myös sellaisia osa-alueita, jotka ovat molemmille yhteisiä<sup>57</sup>.

Henkilötietojen suoja on kuitenkin mahdollista nähdä myös itsenäisenä perusoikeutena ja sen tueksi onkin esitetty perusteluja oikeustieteellisessä keskustelussa. Voidaan nimittäin katsoa, että henkilötietojen suojan näkeminen ainoastaan yksityisyyden suojan osa-alueena aiheuttaa suojattavien henkilötietojen alan kutistumisen ja uhan henkilötietojen suojan laajuudelle, koska henkilötietojen suojan laajuutta puoltavana ajatuksena on usein nähty se, että kaikki tiettyyn henkilöön liitettävissä oleva tieto on väärinkäytettävissä.<sup>58</sup> On kuitenkin mahdollista myös nähdä, että edellä esitetylle henkilötietojen suojan ja yksityisyyden suojan sekä yksityiselämän suojan väliselle erottelulle ei ole mitään tarvetta, sillä yksityisyyden suojan piiriin voidaan katsoa käsittävän sekä henkilötietojen suojan että yksityiselämän suojan<sup>59</sup>.

Edellä mainittujen käsitteiden välisillä eroilla ei ole tutkielman sisällön kannalta kuitenkaan kovin olennaista merkitystä. Henkilötietojen suojan ja yksityiselämän suojan katsotaan tutkielmassa kuitenkin kuuluvan ensisijaisesti laajempaan yksityisyyden suojan alaan.

---

<sup>56</sup> Pitkänen – Tiilikka – Warma 2013, s. 15.

<sup>57</sup> Pitkänen – Tiilikka – Warma 2013, s. 23.

<sup>58</sup> Koillinen 2013, s. 181.

<sup>59</sup> Neuvonen 2014, s. 70.

## 2.5 Henkilötietojen suojaa koskevasta sääntelystä

### 2.5.1 Henkilötietolaki

Henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä löytyy sekä kansallisesta että ylikansallisesta lainsäädännöstä. Tässä alaluvussa tullaankin käymään lyhyesti läpi sekä nykyisin voimassa olevaa että tulevaa henkilötietojen suojaa koskevaa kansallista ja ylikansallista, EU-oikeudellista, sääntelyä.

Suomen lainsäädännössä henkilötietojen suojasta säädetään vuonna 1999 voimaan tulleessa henkilötietolaissa, jonka avulla kansallinen lainsäädäntömme saatettiin vastaamaan henkilötietodirektiivin säännöksiä. Henkilötietolain avulla katsotaan toteutettavan myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetty velvoite, jonka mukaan henkilötietojen suojasta tulee säätää tarkemmin lailla.

Henkilötietolaki on henkilötietojen käsittelyä koskeva yleislaki. Tämä ilmenee henkilötietolain 2 §:n 1 momentista, jonka mukaan henkilötietoja käsiteltäessä on noudatettava henkilötietolakia, ellei muualla lainsäädännössä ole säädetty asiasta toisin. Henkilötietolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan henkilötietojen käsittelyn tulisi lähtökohtaisesti perustua sen henkilön antamaan suostumukseen, jonka henkilötietojen käsittelystä on kulloinkin kyse. Henkilötietolain yhtenä keskeisenä tehtävänä onkin osoittaa, millaisissa tilanteissa henkilötietojen käsittely on mahdollista ilman edellä mainittua suostumusta.<sup>60</sup>

Henkilötietolain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä lisäksi edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista (henkilötietolaki 1 §).

Henkilötietolakia sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Lisäksi lakia sovelletaan myös muunlaiseen henkilötietojen käsittelyyn, jos henkilötiedot muodostavat tai niiden tarkoituksena on muodostaa henkilörekisteri tai sen osa. (Henkilötietolaki 2 § 2 momentti.) Henkilötietolakia ei ole kuitenkaan tarkoitus soveltaa sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, jonka luonnollinen henkilö suorittaa ainoastaan henkilökohtaisia tai niihin verrattavia tavanomaisia yksityisiä tarkoituksiaan varten (henkilötietolaki 2 § 3 momentti). Henkilötietolaissa mainitulla henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan henkilötietojen keräämistä, tallettamista, jär-

---

<sup>60</sup> HE 96/1998 vp, s. 30–31.

jestämistä ja käyttöä. Lisäksi henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan laissa myös henkilötietojen siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä. (Henkilötietolaki 3§ 1 momentti 2 kohta.) Laissa oleva henkilötiedon käsittelyä koskeva määritelmä onkin laaja ja se kattaa käytännöllisesti katsoen kaikki mahdolliset toimenpiteet, jotka kohdistuvat henkilötietoihin. Henkilötietolakia tuleekin soveltaa sen muun soveltamisalan puitteissa kaikkiin lain määritelmässä mainittuihin toimenpiteisiin.<sup>61</sup>

Lisäksi henkilötietolaissa säädetään muun muassa henkilötietojen käsittelyn suunnittelusta, henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä sekä yksilöiden oikeuksista saada tietoja omien henkilötietojensa käsittelystä. Henkilötietolaissa otetaan kantaa esimerkiksi siihen milloisissa tilanteissa yksittäisten henkilöiden henkilötietoja saa käsitellä ilman kyseessä olevan henkilön suostumusta. Tämän kaltaisesta tilanteesta on kysymys esimerkiksi silloin, jos henkilötietojen käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely perustuu rekisterinpitäjälle, kuten esimerkiksi julkisyhteisölle, laissa säädetystä tai sen perusteella määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta (henkilötietolaki 8 § 1 momentti 4 kohta).

### 2.5.2 Henkilötietodirektiivi

Henkilötietodirektiivi, josta käytetään myös nimitystä tietosuojadirektiivi, on EU:n pääasiallinen oikeudellinen väline henkilötietojen suojan ja tietosuojan alalla. Henkilötietodirektiivi annettiin vuonna 1995, jolloin useissa jäsenvaltioissa oli jo säädetty kansallisia lakeja koskien henkilötietojen suojaa. Direktiivin alkuperäisenä tarkoituksena oli yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden tietosuojalainsäädäntöjä ja luoda sen avulla edellytykset henkilötietojen vapaaseen siirtämiseen, jota tavaroiden, palveluiden ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteutumisen katsottiin edellyttävän.<sup>62</sup> Kuten tekstissä on jo aikaisemmin mainittu niin Suomen kansallisessa lainsäädännössä henkilötietodirektiivin sisältämät säännökset ja velvoitteet on toteutettu henkilötietolailla.

Henkilötietodirektiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin tavoitteena on, että jäsenvaltiot henkilötietojen käsittelyssä turvaavat erityisesti yksilöiden oikeuden yksityisyyteen sekä lisäksi

---

<sup>61</sup> Pitkänen – Tiilikka – Warma 2013, s. 52.

<sup>62</sup> Käsikirja Euroopan tietosuojaoikeudesta 2014, s. 17–18.

heidän perusoikeutensa ja -vapautensa. Lisäksi direktiivin tavoitteena on kieltää se, että jäsenvaltiot rajoittaisivat tai kieltäisivät henkilötietojen vapaan liikkuvuuden jäsenvaltioiden välillä syistä, jotka liittyisivät artiklan 1 kohdassa turvattuun suojaan (henkilötietodirektiivi 1 artikla 2 kohta).

Henkilötietodirektiiviä sovelletaan sekä automatisoituun tietojenkäsittelyyn että sellaiseen manuaaliseen henkilötietojen käsittelyyn, jotka muodostavat tai joiden tarkoituksena on muodostaa rekisterin osa (henkilötietodirektiivi 3 artikla 1 kohta). Henkilötietodirektiiviä ei sovelleta sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, eikä myöskään luonnollisen henkilön yksinomaan henkilökohtaista tai kotitalouttaan koskevaa tarkoitusta varten tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn (henkilötietodirektiivi 3 artikla 2 kohta). Henkilötietodirektiivin 2 artiklan b kohdan mukaan käsittelyllä tai henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan direktiivissä: ”kaikenlaisia sellaisia toimintoja tai toimintojen kokonaisuuksia, joita kohdistetaan henkilötietoihin joko automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tai manuaalisesti, kuten tietojen kerääminen, tallentaminen, järjestäminen, säilyttäminen, muokkaaminen tai muuttaminen, tiedon haku, kysely, käyttö, luovuttaminen siirtämällä, levittämällä tai asettamalla muutoin saataville, yhteensovittaminen tai yhdistäminen sekä suojaaminen, poistaminen tai tuhoaminen”.

Lisäksi henkilötietodirektiivissä säädetään muun muassa henkilötietojen laadusta, kuten esimerkiksi asianmukaisuudesta ja oikeellisuudesta (6 artikla), henkilötietojen käsittelyn laillisuutta koskevista periaatteista, kuten esimerkiksi rekisteröidyn suostumuksesta tai julkisen tehtävän suorittamisesta (7 artikla) sekä rekisteröidyn informointi ja tiedonsaantioikeuksista (10, 11, 12 artikla).

Henkilötietodirektiivi on sääntelyjärjestelmä, jossa määritellään jäsenvaltioiden kansallisissa lainsäädännöissä huomioon otettavat vaatimukset yksilön suojan toteuttamiseksi. Direktiivissä siis asetetaan yleispuitteet henkilötietojen käsittelyä koskevalle kansalliselle sääntelylle.<sup>63</sup> Tästä syystä henkilötietodirektiivin ja kansallisen henkilötietolain sääntely koskien henkilötietojen suojaa onkin melko samansisältöistä.

Nykyinen henkilötietodirektiivi kumotaan toukokuussa 2018, ja jatkossa henkilötietojen suojasta säädetään Euroopan unionin asetuksella, joka, toisin kuin direktiivi, on jäsenvaltioissa suoraan velvoittavaa oikeutta ja asetus voidaan katsoa yhtenäistävän entisestään EU:n jäsen-

---

<sup>63</sup> Korhonen 2003, s. 95.

valtioiden henkilötietojen suojaa koskevaa lainsäädäntöä. Seuraavassa alaluvussa käsitelläänkin tarkemmin tätä uutta henkilötietojen suojaa koskevaa asetusta ja sen mukanaan tuomia muutoksia.

### 2.5.3 Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 27. huhtikuuta 2016 asetuksen luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY (henkilötietodirektiivi) kumoamisesta, eli yleisen tietosuoja-asetuksen.

Uutta tietosuoja-asetusta ryhdytään soveltamaan jäsenvaltioissa 25.5.2018. Oikeusministeriön asettama työryhmä esittää, että tulevan tietosuoja-asetuksen myötä nykyinen henkilötietolaki kumottaisiin ja sen tilalle säädettäisiin uusi henkilötietojen suojaa koskeva yleislaki, tietosuojalaki, jolla täsmennettäisiin ja täydennettäisiin yleistä tietosuoja-asetusta.<sup>64</sup>

Komissio tuo esille tietosuoja-asetusta koskevassa ehdotuksessaan käsityksensä siitä, että asetus olisi sopivin säädöstyyppi henkilötietojen suojaa koskevan kehyksen määrittämiseksi EU:ssa. Asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta unionin jäsenvaltioissa, joten asetus on siten omiaan vähentämään lainsäädännön hajanaisuutta jäsenvaltioiden välillä ja takaamaan paremman oikeusvarmuuden.<sup>65</sup> Nykyisen henkilötietodirektiivin sisältämien sääntöjen ei enää katsota riittävän takaamaan lainsäädäntöjen yhdenmukaisuuden tasoa ja oikeutta tehokkaaseen henkilötietojen suojaan nykyisenkaltaisessa digitaalisessa toimintaympäristössä<sup>66</sup>.

Tietosuoja-asetusta koskevan esityksen mukaan tietosuojauudistuksen tavoitteena on luoda EU:lle vahvempi ja johdonmukaisempi tietosuojakehys, jonka avulla pyritään turvaamaan se, että yksilöt pystyvät valvomaan omia tietojaan ja mahdollistamaan digitaalitalouden kehitys unionin sisämarkkinoiden alueella. Lisäksi uudistuksella pyritään vahvistamaan oikeusvarmuutta ja luottamusta käytännön toiminnan sujuvuuteen niin viranomaisten kuin myös talouden toimijoidenkin näkökulmasta.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Oikeusministeriö: ”Työryhmä ehdottaa uutta tietosuojalakia.” 21.6.2017. <[https://oikeus.fi/fi/index/ajankoh- taista/tiedotteet/2017/06/tyoryhmaehdottaa\\_uuttatietosuojalakia.html](https://oikeus.fi/fi/index/ajankoh- taista/tiedotteet/2017/06/tyoryhmaehdottaa_uuttatietosuojalakia.html)>

<sup>65</sup> Tietosuoja-asetus ehdotus: COM(2012) 11 final, s. 6.

<sup>66</sup> Yksityisyyden suoja verkottuvassa maailmassa–Euroopan uusi tietosuojakehys/ KOM(2012) 9 lopullinen, s. 3.

<sup>67</sup> Tietosuoja-asetus ehdotus: COM(2012) 11 final, s. 2.

Tietosuojaudistuksella voidaan nähdä olevan kaksi pääasiallisinta tavoitetta. Uudistuksen tarkoituksena on ensinnäkin vahvistaa kansalaisten käytettävissä olevia oikeuksia ja toisaalta sen tavoitteena on tehostaa unionin sisämarkkinoiden toimintaa. Voidaan kuitenkin katsoa, että uudistus ei tule mullistamaan aivan kaikkea, vaan sen tarkoituksena on päivittää vanha henkilötietojen suoja koskeva sääntely vastaamaan nykyajan vaatimuksia.<sup>68</sup> Esimerkiksi tietosuoja-asetuksen sisältämää henkilötiedon määritelmää on pyritty modernisoimaan, kuten tutkielman alaluvun 2.2.2 *Henkilötiedot ja niiden suoja* perusteella voidaan huomata. Lisäksi esimerkiksi henkilötietojen käsittely on määritelty tulevassa tietosuoja-asetuksessa varsin laajasti. Tulevan tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan käsittelyllä tarkoitetaan muun muassa tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, käyttöä. Asetuksen 4 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyksi katsotaan myös tietojen luovuttaminen siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne saataville, sekä tietojen yhteensovittaminen tai yhdistäminen. Lisäksi henkilötietojen käsittelyksi katsotaan myös tietojen poistaminen tai tuhoaminen (tietosuoja-asetus 4 artikla 2 kohta).

Tuleva tietosuoja-asetus on nykyistä henkilötietodirektiiviä laajempi, ainakin jos laajuutta arvioidaan artikloiden lukumäärän perusteella, sillä tuleva tietosuoja-asetus koostuu kaiken kaikkiaan 99 artiklasta, kun taas nykyinen henkilötietodirektiivi koostuu 34 artiklasta. Henkilötietojen suoja koskeva ylikansallinen normimäärä on siis melkein kolminkertaistumassa. Henkilötietojen suoja koskevan sääntelyn voidaankin katsoa tarkentuvan huomattavasti uuden tietosuoja-asetuksen myötä.

## **2.6 Yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan erityispiirteet verkkoviestinnässä**

Tietoverkkojen hyödyntäminen viestinnän välineenä on vaikuttanut merkittävästi yhteiskunnan toimintojen muuttumiseen. Internetin yhteyteen syntynyt erilaisten palveluiden ja tuotteiden määrä on muuttanut esimerkiksi ihmisten asiointitapoja ja käyttäytymistä verkkokeskeiseksi.<sup>69</sup>

Tietoverkkojen yleistymisen on vaikuttanut huomattavasti esimerkiksi siihen, miten kansalaiset tai kuntalaiset ovat vuorovaikutuksessa eri viranomaisten kanssa. Nykyään on esimerkiksi

---

<sup>68</sup> Kaivola 2016, s. 862–863.

<sup>69</sup> Voutilainen 2009, s. 97.

yhä yleisempää, että viranomaisten kanssa asioidaan internetin välityksellä. Internetin avulla on esimerkiksi mahdollista hakea tietoa eri virastojen aukioloajoista, seurata kunnanvaltuuston kokousta tai vaikkapa tutustua tarkemmin eri viranomaisten toimintaan tarkastelemalla muun muassa viranomaisten verkkosivuillaan julkaisemia pöytäkirjoja ja esityslistoja.

On mahdollista katsoa, että yhteiskunta on kehittynyt verkottuneeksi yhteiskunnaksi, jossa tietoverkosta on tullut keskeinen jokapäiväisten toimintojen verkosto. Internetin lisääntynyt hyödyntäminen sekä erilaisten uusien teknologioiden hyödyntäminen ja digitalisoituminen ovat tuoneet esille myös uudenlaisia tietosuojariskejä, joita on usein vaikea aina edes ymmärtää.<sup>70</sup> Voidaankin katsoa, että yhteiskunnan yhä jatkuva digitalisoituminen ja tietoverkkojen lisääntynyt hyödyntäminen muun muassa julkisyhteisöjen toiminnassa voi mahdollisesti joissakin tapauksissa aiheuttaa myös uudenlaisia haasteita muun muassa yksityisyyden suojan sekä henkilötietojen suojan riittävälle toteutumiselle.

Esimerkiksi yleisessä tietoverkossa, eli internetissä, toteutettava erilainen viestintä ja tiedottaminen voivat mahdollisesti aiheuttaa erilaisia riskejä yksittäisten henkilöiden yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan riittävälle toteutumiselle. Täytyy kuitenkin muistaa, että internetissä on kyse maailmanlaajuisesta avoimesta tietoverkosta, joten esimerkiksi siellä julkaistut erilaiset yksittäisiä henkilöitä koskevat tiedot ovat siten periaatteessa kaikkien maailman ihmisten nähtävissä ja käytettävissä lähes mihin tarkoitukseen tahansa.

Tutkielman seuraavissa luvuissa tarkastellaankin lähemmin viranomaisten, eli tässä tapauksessa kunnan viestinnän kehitystä sekä siinä huomioitavia yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan liittyviä kysymyksiä. Seuraavien lukujen tarkastelussa keskitytään etenkin kunnan yleisessä tietoverkossa toteuttamaan tiedottamiseen ja viestintään sekä erityisesti siihen, miten yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan toteutuminen huomioidaan tässä verkossa tapahtuvassa viestinnässä.

---

<sup>70</sup> Pitkänen – Tiilikka – Warma, s. 4.

## 3 YLEINEN TIEDOTTAMISVELVOLLISUUS KUNNAN VIES- TINNÄN LÄHTÖKOHTANA

### 3.1 Tiedottamisvelvollisuus julkisuuden toteuttajana

Julkisyhteisöjen toiminnassa tulee noudattaa julkisuusperiaatetta. Julkisuusperiaate merkitsee sitä, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia ja, että kaikilla on tahtoessaan oikeus saada tietoja julkisesta vallankäytöstä sekä viranomaisten muusta mahdollisesta toiminnasta.<sup>71</sup> Julkisuusperiaate on yksi hallinnon yleisperiaatteista ja sitä voidaankin pitää yhtenä oikeusturvan ja kansalaisvalvonnan toteutumisen tärkeimpänä edellytyksenä<sup>72</sup>.

Julkisuusperiaatteen toteutuminen edellyttää viranomaisen menettelyn avoimuutta. Avoimuuden lisäksi julkisuusperiaatteen katsotaan velvoittavan viranomaista myös tiedottamaan toiminnastaan.<sup>73</sup> Viranomaisten tiedottaminen onkin yksi julkisuusperiaatteen keskeisimpiä osa-alueita. Tiedottamisen avulla voidaan ensinnäkin tukea asiakirjajulkisuutta ja jokaisen oikeutta saada tietoja, mutta toisaalta sen avulla voidaan myös edesauttaa ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia hallinnossa.<sup>74</sup>

Julkisuus on turvattu perusoikeutena perustuslain 12 §:ssä. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, jos niiden julkisuutta ei ole välttämättömien syiden vuoksi lainsäädännössä erikseen rajoitettu. Lisäksi perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvataan myös jokaisen oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta. Voidaan katsoa, että perustuslain julkisuutta koskevan säännöksen lähtökohtana toimii hallinnon avoimuus, viranomaisten asiakirjojen julkisuus sekä kaikille kuuluva perusoikeus saada tietoja viranomaisten asiakirjoista. Voidaan kuitenkin katsoa, että kyseessä oleva perustuslain säännös tukee lisäksi myös viranomaisten toteuttamaa proaktiivista julkisuutta.<sup>75</sup>

Perinteisesti julkisuus ja julkisuusperiaate ovat tarkoittaneet jokaisen ihmisen oikeutta saada tieto asiakirjasta sitä pyytäessään. Julkisuuslaissa säädelläänkin laajasti ja yksityiskohtaisesti tästä yksilöllisen tiedonsaantioikeuden sisällöstä, rajoituksista ja toteuttamistavoista. Julkisuus-

---

<sup>71</sup> Mäenpää 2016b, s. 1.

<sup>72</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 274.

<sup>73</sup> Mäenpää 2016b, s. 1.

<sup>74</sup> Kulla – Koillinen 2014, s. 64.

<sup>75</sup> Mäenpää 2016b, s. 4.



laki siis käsittelee enimmäkseen vain julkisuuden passiivista toteuttamista. Lisäksi julkisuusperiaatteeseen lukeutuu myös viranomaisen omasta aloitteesta tapahtuva tiedon antaminen, yleinen tiedottaminen sekä muunlainen viranomaisen toteuttama viestintä. Myös viranomaistoiminnan avoimuuden toteuttaminen vaatii viranomaisten osalta aktiivista toimintaa.<sup>76</sup> Onkin mahdollista katsoa, että ohjeistamisesta ja tiedottamisesta koostuva viranomaisen aktiivinen toiminta tulisi olla yksi nykyaikaisen viranomaistoiminnan keskeinen osa-alue<sup>77</sup>. Julkisuusperiaatteen ja julkisuuden toteutumisen viranomaisten toiminnassa ei siten rajoitu pelkästään kansalaisten omaan aktiivisuuteen julkisten tietojen hankkimisessa, vaan viranomaisten tulee myös itse aktiivisesti pyrkiä edistämään riittävän julkisuuden toteutumista omilla toimillaan, kuten esimerkiksi erilaisilla tiedottamisen ja viestinnän keinoilla.

Edellä kuvatun kaltaisista julkisuusperiaatteen aktiivisista toteuttamiskeinoista käytetään myös nimitystä proaktiivinen julkisuus, johon liittyviä perussäännöksiä sisältyy julkisuuslakiin ja niitä tarkentavia säännöksiä erityislakeihin. Näistä keskeisimpiä ovat muun muassa viranomaisen tiedonantovelvollisuus ja tiedottamisvelvollisuus.<sup>78</sup>

Julkisuuslain 19 §:ssä säädetään viranomaisen yleisestä velvollisuudesta pitää saatavilla asiakirjoja keskeneräisistä ja valmisteltavina olevista asioista. Tämänkaltaisen tiedonantovelvollisuuden tarkoituksena on vahvistaa julkisuusperiaatteen toteutumista erityisesti asioiden valmisteluvaiheen aikana, sillä julkisuuslain säännösten mukaan valmistelua koskevat asiakirjat tulevat julkisiksi vasta sitten, kun asiassa on tehty päätös, tai kun asia on loppuun käsitelty. Tämänkaltaisen viranomaisen tiedonantovelvollisuus tulee kysymykseen etenkin silloin, jos kyseessä on lainsäädännön uudistamista koskeva hanke tai yleisesti merkittävä hanke. Hanketta voidaan pitää yleisesti merkittävänä esimerkiksi silloin, kun se koskettaa useita henkilöitä tai laajoja alueita.<sup>79</sup>

Voidaan kuitenkin katsoa, että varsinainen viranomaisen tiedottamista koskeva sääntely sisältyy vasta julkisuuslain 20 §:ään<sup>80</sup>. Julkisuuslain 20 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toiminnassaan avoimuutta ja tämän toteuttamiseksi viranomaisen on laadittava esimerkiksi erilaisia julkaisuja ja tietoaaineistoja palveluistaan. Lisäksi viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä huolehdittava viranomaista koskevien tietojen yleisestä saatavuudesta (julkisuuslaki 20 § 2 ja 3 momentti). Myös eduskunnan oikeusasiamies on

---

<sup>76</sup> Mäenpää 2016b, s. 305.

<sup>77</sup> Neuvonen 2017, s. 55–56.

<sup>78</sup> Mäenpää 2016b, s. 306.

<sup>79</sup> Mäenpää 2016b, s. 306–307.

<sup>80</sup> Neuvonen 2017, s. 56.

ratkaisussaan ottanut kantaa viranomaisille kuuluvaan tiedottamisvelvollisuuteen ja sen toteuttamiseen. Oikeusasiamiehen mukaan viranomaisen tulisi pyrkiä tiedottamisessaan siihen, että se toteuttaa mahdollisimman hyvin velvollisuutensa tuottaa ja jakaa tietoa omasta toiminnastaan ja tarjoamistaan palveluista, sekä yksilöille ja yhteisöille kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista viranomaisen toimialaan liittyvissä asioissa<sup>81</sup>.

Viranomaisten toteuttama yleinen tiedottaminen on kohdistettu yleensä keneen tahansa viranomaisessa asioivaan henkilöön. Yleistä tiedottamista toteutetaan tavallisimmin viranomaisten toiminnasta ja palveluista kertovilla internetsivuilla. Viranomaisten tiedottaminen kohdistetaan tyypillisesti sellaisiin viranomaishallinnossa asioiviin henkilöihin, jotka tulevat todennäköisimmin kaipaamaan kulloinkin kyseessä olevaa informaatiota.<sup>82</sup>

Julkisuuslain lisäksi viranomaisten tiedottamisvelvollisuudesta säädetään myös hallintolain (434/2003) 7 §:n 2 momentissa, jossa tosin viitataan edellä mainittuun julkisuuslain 20 §:n sääntelyyn, sekä kuntalain 29 §:ssä, jossa säädetään kunnan velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan kunnan asukkaille, palveluiden käyttäjille, järjestöille sekä lisäksi muille yhteisöille. Kunnan tiedottamisvelvollisuudesta tarkemmin alaluvussa *3.2 Kunnan tiedottamisvelvollisuus*.

Hallintolain 7 §:n 2 momentin sääntelyn lisäksi myös hallintolain 41 §:n sääntelyn voidaan katsoa liittyvän viranomaisille annettuun tiedottamisvelvollisuuteen. Hallintolain 41 §:ssä säädetään vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta ja säännöksen voidaankin nähdä velvoittavan esimerkiksi kuntia tiedottamaan asioiden vireillä olemisesta ja vaikutusmahdollisuuksien käyttämisestä, jos kyseessä olevien asioiden ratkaisuilla voi olla vaikutusta muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Lain 41 §:n sisältämän sääntelyn noudattamatta jättäminen voi tarkoittaa menettelyvirhettä, johon on mahdollista vedota valituksessa ja näin ollen saada kyseessä oleva päätös kumotuksi<sup>83</sup>.

Seuraavaksi tutkielmassa käsitellään tarkemmin tutkielman aiheen kannalta olennaisinta viranomaisten tiedottamisvelvollisuutta koskevaa erityissääntelyä eli kuntalaissa kunnalle säädettyä tiedottamisvelvollisuutta sekä erityisesti kunnan viestintää tiedottamisvelvollisuuden toteuttamiskeinona.

---

<sup>81</sup> EAO 30.12.2014, Dnro 5337/4/13.

<sup>82</sup> Voutilainen 2009, s. 174.

<sup>83</sup> HE 268/2014 vp, s. 158.

### 3.2 Kunnan tiedottamisvelvollisuus

Kuten aiemmin tekstissä on mainittu, niin viestinnän ja tiedottamisen voidaan katsoa omalta osaltaan toteuttavan viranomaisten hallinnossa noudatettavaa julkisuusperiaatetta. Kunnallis-  
hallinnossa julkisuusperiaatetta toteutetaan usealla eri tavalla, kuten asiakirjojen julkisuudella, kokousten julkisuudella, vaikuttamismahdollisuuksien varaamisella sekä jo edelläkin esille tulleella viestinnällä ja tiedottamisella<sup>84</sup>.

Kunnan tiedottamisvelvollisuus perustuu kuntalain 29 §:ään, jossa säädetään kunnan viestinnästä. Kunnan on tiedotettava toiminnastaan asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille sekä muille yhteisöille. Kunnan on myös annettava riittävästi tietoja kunnan järjestämisestä palveluista, taloudesta, kunnassa valmisteltavista asioista sekä niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Lisäksi kunnan on tiedotettava siitä, miten päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. (Kuntalaki 29 § 1 momentti.) Kuntaa siis velvoitetaan pykälän 1 momentissa tiedottamaan asioista sillä tavalla, että asioihin olisi mahdollista vaikuttaa vielä niiden valmisteluvaiheessa.

Lisäksi kuntalakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että kuntien tulisi huolehtia tiedon saatavuudesta myös niiden kunnan järjestämien palveluiden kohdalla, joita kunta ei itse tuota<sup>85</sup>. Kunnan tulisi siis huolehtia viestinnän toteutumisesta myös mahdollisissa kunnan tehtäviä koskevissa ulkoistamistilanteissa eikä pelkästään niin sanotussa kunnan omassa toiminnassa.

Kuntalain 29 §:n 1 momentin mukaan kunnan tiedottamisvelvollisuus koskee kunnan toimintaa. Kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi myös kunnan osallistumisen kuntien väliseen yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen taikka rahoittamiseen perustuvan toiminnan (kuntalaki 6 § 2 momentti). Laissa kuvattua kunnan toiminnan käsitettä voidaan siis pitää melko laajana ja kunnan kaiken toiminnan kattavana.

Lisäksi kunnan toteuttaman viestinnän yleisistä periaatteista annetaan tarpeelliset määräykset kunnan hallintosäännössä (kuntalaki 90 § 1 momentti 2 kohta). Kunnan hallintosäännössä on

---

<sup>84</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 274.

<sup>85</sup> HE 268/2014 vp, s. 158.

mahdollista esimerkiksi tarkentaa kunnanhallituksen tehtävää viestinnästä vastaavana toimieli-menä<sup>86</sup>.

Sekä edellä käsitellyn kuntalain että aiemmin käsitellyn julkisuuslain sisältämien viestintää ja tiedottamista koskevien säännösten takana voidaan katsoa olevan perustuslain 14 §:n 4 mo-mentti, jonka mukaan julkisen vallan tulee edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteis-kunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa yksilöä itseään koskevaan päätöksentekoon. Kansalaisten ja muiden yhteiskunnan toimijoiden olisikin lähes mahdotonta osallistua yhteiskunnalliseen toi-mintaan tai vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon, jos he eivät saisi tietoja viranomais-ten toiminnasta ja päätöksenteosta viranomaisten toteuttaman tiedottamisen ja viestinnän avulla.

Kunnan toteuttaman tiedottamisen laajuus ja tavat ovat kunnan omassa harkinnassa, mutta kun-nalta kuitenkin edellytetään viestinnässä aktiivista otetta ja tehokkuutta. Tiedottamisvelvolli-suuden laiminlyönnin ei kuitenkaan ole katsottu oikeuskäytännössä olevan senkaltainen menet-telyvirhe, jonka seurauksena päätös olisi valituksen seurauksena kumottu.<sup>87</sup> Myös Eduskunnan oikeusasiamies on antamassaan ratkaisussaan ottanut kantaa kunnan tiedottamisvelvollisuuteen ja sen toteuttamiseen. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan kunnan on huolehdittava tiedot-tamisessaan siitä, että sen avulla saavutetaan esimerkiksi palveluiden käyttäjät ja, että se on helposti saatavissa ja palveluiden käyttäjien tosiasiallisesti saavutettavissa. Eduskunnan oi-keusasiamiehen mukaan kunnan tiedottamisen onkin siten oltava selkeää ja saavutettavaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan se, miten kunta järjestää tiedotustoimintansa on kuiten-kin sen omassa harkinnassa.<sup>88</sup>

Myös Kuntalain 29 §:n 2 momentissa säädetään kunnan toteuttamasta viestinnästä ja tiedotta-misesta. Pykälän 2 momentin sääntelyn mukaan kunnan tulisi huolehtia toiminnassaan siitä, että kunnan toimielinten käsittelyyn tulevia asioita koskevasta valmistelusta annetaan esitysli-stojen valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Se, miten kunta käytännössä toteuttaa valmistelusta tiedottamisen, jää säännöksen perusteella kun-nan omaan harkintaan. Säännöksessä ei esimerkiksi edellytetä kuntaa julkaisemaan toimielin-tensä esityslistoja yleisessä tietoverkossa. Lisäksi kuntalain 29 §:n 2 momentissa mainitaan myös kunnan velvollisuudesta huolehtia salassapidon ja yksityisyyden suojan toteutumisesta

---

<sup>86</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 275–276.

<sup>87</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 276.

<sup>88</sup> EAO 21.1.2014, Dnro 41/4/13.

kunnan verkkoviestinnässä. Pykälän 2 momenttia sekä erityisesti sen sisältämää mainintaa yksityisyyden suojan toteuttamisesta kunnan verkkoviestinnässä tullaan käsittelemään tutkielman edetessä tarkemmin.

Voidaan katsoa, että kuntalain 29 §:n 1 momentti velvoittaa kuntia tiedottamaa kunnan asioista siten, että asioihin olisi mahdollista vaikuttaa vielä silloin kun niitä valmistellaan, kun taas kuntalain 29 §:n 2 momentissa pyritään korostamaan tiedonsaantia kunnan toimielimien käsittelemistä asioista siinä vaiheessa, kun asiaa koskeva esityslista on jo valmistunut ja kyseessä olevan asian valmistelu on jo käytännössä katsoen päättynyt<sup>89</sup>.

### 3.3 Kunnan viestintä

Nykyisen kuntalain viestintää koskevassa 29 §:ssä voidaan katsoa otetun aikaisempaa asiaa koskevaa sääntelyä paremmin huomioon nykyaikaisen tietoyhteiskunnan vaatimukset sekä valitseva kehitys, jossa digitaalisuus, sähköinen asiointi sekä muut erilaiset sähköiset toimintatavat yleistyvät yhä enenevässä määrin myös viranomaistoiminnassa. Esimerkiksi, jos nykyisen kuntalain viestintää koskevaa pykälää verrataan vuonna 1995 säädetyin kuntalain vastaavaan, niin voidaan huomata, että muun muassa pykälän otsikko on vaihtunut tiedottamisesta viestinnäksi. Tämä pykälän otsikon vaihdos tehtiin lainvalmisteluaineiston perusteella sen takia, että viestinnän termi tuo paremmin esille kaksisuuntaisen vuorovaikutuksen<sup>90</sup>.

On myös mahdollista nähdä, että nykyisessä kuntalaissa tiedottamista ja tiedonsaantia asioiden valmistelusta painotetaan enemmän verrattuna aikaisempaan sääntelyyn<sup>91</sup>. Lisäksi kunnan toteuttaman viestinnän ja tiedottamisen kohderyhmä on niin kutsutussa uudessa kuntalaissa laajentunut koskemaan kunnan asukkaita, palvelujen käyttäjiä, järjestöjä sekä muita yhteisöjä (kuntalaki 29 § 1 momentti), kun aiemman sääntelyn mukaan tiedottamisen kohteena olivat ainoastaan kunnan asukkaat (1995KuntaL 29 § 1 momentti). Lisäksi nykyisessä kuntalaissa säädetään uutena asiana myös siitä, että kunnan tulee käyttää viestinnässään selkeää ja ymmärrettävää kieltä sekä ottaa huomioon myös kunnan eri asukasryhmien tarpeet (kuntalaki 29 § 3 momentti).

---

<sup>89</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 277.

<sup>90</sup> HE 268/2014 vp, s. 157.

<sup>91</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 275.

Kuntalain 29 §:n lisäksi kunnan viestintään voidaan katsoa liittyvän myös kuntalain 108 §:n, jossa säädetään kunnan ilmoitusten julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa ja lain 109 §:n, jossa säädetään tietojen, kuten esimerkiksi strategian, hallintosäännön sekä tilintarkastuskertomuksen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa sekä lain 140 §:n, jossa säädetään päätösten tiedoksiannosta kunnan jäsenille yleisessä tietoverkossa. Kuntalain 140 §:n mukaan päätösten tiedoksianto kunnan jäsenille tapahtuu pitämällä kunnan toimielinten tarkastettuja pöytäkirjoja nähtävillä yleisessä tietoverkossa.

Kuntalain kunnan viestintää koskevien säännösten perusteella voidaan huomata, että kunnan viestinnässä ja tiedottamisessa painotetaan erityisesti yleisen tietoverkon eli käytännössä kunnan internetsivujen hyödyntämistä. Nykyisen kuntalain mukaisella tietoverkon ja sen tarjoamien palveluiden hyödyntämisellä voidaan parantaa merkittävästi kuntalaisten tiedonsaantia ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä kunnan toimielimissä tapahtuvan valmistelun avoimuutta<sup>92</sup>. Lisäksi voidaan katsoa, että yleisen tietoverkon valikoituminen tietojen välittämiseen käytetyksi viestintäkanavaksi tarkoittaa myös sitä, että kunnan tulee huolehtia siitä, että muun muassa kunnan asukkailla on mahdollisuus käyttää yleistä tietoverkkoa esimerkiksi kirjastossa<sup>93</sup>.

Verkkoviestintä ei ole kunnille kuitenkaan mikään täysin uusi ja tuntematon uuden kuntalain tuoma viestinnän ja tiedottamisen muoto. Useat kunnat olivat jo ennen nykyisen kuntalain säätämistäkin julkaisseet esimerkiksi kunnan eri toimielinten esityslistoja kunnan omilla internetsivuilla<sup>94</sup>. Kunnan verkkoviestinnästä ja sen toteuttamisesta ei kuitenkaan ollut aikaisemmin olemassa lain tasoista sääntelyä, vaan sen toteuttaminen ja toteuttamistavat perustuivat enemmänkin kuntien omaan harkintaan sekä erilaisiin ohjeistuksiin ja suosituksiin. Aikaisempi kuntalaki rajasikin tarpeettomasti erilaisten sähköisten toimintamallien käyttöönottamista kunnissa<sup>95</sup>.

Kunnan viestintään ja eri asiakirjojen sähköiseen saatavuuteen liittyvien säännösten voidaan kunnan eri asukasryhmien näkökulmasta katsottuna edistävän sekä avointa ja asiakaslähtöistä hallintoa että kunnassa toteutettavaa valmistelua sekä tiedottamista. Lisäksi kuntalain viestintään tuomien muutosten katsotaan vaikuttavan myös myönteisesti kuntalaisten mahdollisuuksiin saada laajasti tietoa kunnan toiminnasta ainakin silloin, kun edellä mainitut tiedot liittyvät

---

<sup>92</sup> HE 268/2014 vp, s. 75.

<sup>93</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 725.

<sup>94</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 277.

<sup>95</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 37.

kunnan asukkaan kannalta olennaisiin palveluihin tai kunnassa valmisteltavana oleviin asioihin. Yksilöiden, kuten esimerkiksi kuntalaisten, aseman kannalta voidaan pitää tarpeellisena sitä, että hallinnollisessa päätöksenteossa noudatettavat viestinnän toteuttamistavat ovat toimivia, joustavia sekä läpinäkyviä.<sup>96</sup>

Kuntalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan kunnan toteuttama aktiivinen, monikanavainen, riittävä, ymmärrettävä ja oikea-aikainen viestintä luo edellytyksiä kuntalaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Kunnan velvoitteena onkin tiedottaa, miten kunnassa tehtävien päätösten valmisteluun on mahdollista osallistua ja vaikuttaa. Lisäksi hallituksen esityksessä mainitaan, että olisi olennaista, että tiedot kuntalaisten käytettävissä olevista osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista olisivat helposti löydettävissä esimerkiksi yleisessä tietoverkossa.<sup>97</sup>

Viranomaisen tiedottamisessa tulee noudattaa hyvän hallinnon perusteita ja tiedottamisen tulisi olla asianmukaista ja ajantasaista. Viranomaisen tiedottamista ohjaavat erityisesti hallintolaissa taatut tarkoitussidonnaisuuden, tasapuolisuuden ja puolueettomuuden periaatteet. Edellä mainittujen periaatteiden mukaisen tiedottamisen tulee olla paikkansapitävää, neutraalia sekä monipuolista. Viranomaisen tiedottamisen pääasiallisena tavoitteena voidaankin katsoa olevan viranomaisen toiminnasta ja palveluista informoimisen. Viranomaisen tiedottaminen ei siten saa koostua ainoastaan esimerkiksi viranomaisen omaa julkisuuskuva edistävästä aineistosta.<sup>98</sup>

Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa, vuodelta 2010, viestinnän pääperiaatteina mainitaan avoimuus, luotettavuus, tasapuolisuus, nopeus sekä vuorovaikutteisuus. Suosituksessa tuodaan esille myös riippumattomuuden ja puolueettomuuden olennainen asema viestinnässä. Lisäksi viestinnässä on otettava huomioon alueellinen ja kielellinen tasapuolisuus. Suosituksessa todetaankin, että erilaiset näkökohdat on otettava viestinnässä mahdollisimman tasapuolisesti huomioon.<sup>99</sup> Valtionhallinnon viestintäsuosituksen sisältämien viestinnän pääperiaatteiden voidaan katsoa soveltuvan valtionhallinnon lisäksi varsin hyvin myös esimerkiksi kunnallishallinnon viestinnän periaatteiksi, sillä edellä olevat periaatteet ovat varsin yleisluonteisia ja sopivat siten eri viranomaisten toiminnassa noudatettaviksi.

---

<sup>96</sup> HE 268/2014 vp, s. 125.

<sup>97</sup> HE 268/2014 vp, s. 158.

<sup>98</sup> Mäenpää 2016b, s. 310.

<sup>99</sup> Valtionhallinnon viestintäsuositus 2010, s. 14.

### 3.4 Kunnan viestintä ja tuleva EU:n yleinen tietosuoja-asetus

Kuten aikaisemmin on käynyt ilmi, niin vuoden 2018 toukokuussa EU:n jäsenvaltioissa ryhdytään soveltamaan uutta tietosuoja-asetusta, joka muun muassa tarkentaa ja nykyaikaista nykyistä henkilötietojen suojaan liittyvää ylikansallista sääntelyä. Tulevalla tietosuoja-asetuksella on omat vaikutuksensa myös kunnan viestintään ja eritoten verkkoviestintään, sillä kunnan viestintään liittyy toisinaan myös henkilötietojen käsittelyä. Tämä seikka oltiin huomioitu myös jo nykyisen kuntalain valmisteluvaiheessa, sillä kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessäkin tuotiin esille se, että silloin vielä valmisteltavana ollut EU:n tietosuoja-asetus saattaa tulevaisuudessa vaikuttaa kuntien verkkoviestintään<sup>100</sup>. Tässä alaluvussa tarkastellaankin muutamia näkyvimpiä tietosuoja-asetuksen tuomia muutoksia, jotka kunnan on huomioitava muun muassa verkkoviestintänsä yhteydessä

Yksi näkyvimmistä tietosuoja-asetuksen tuomista muutoksista on se, että kunnan on nimettävä tietosuojavastaava, sillä tietosuoja-asetuksen 37 artiklan mukaan jokaisen viranomaisen tai julkishallinnon elimen, joka ei ole lainkäyttötehtäviään hoitava tuomioistuin, on nimettävä tietosuojavastaava. Asetuksessa mainittuna tietosuojavastaavana voi toimia esimerkiksi rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän henkilöstön jäsen. Tietosuojavastaavaksi nimetyn on mahdollista hoitaa tehtäviään myös palvelusopimuksen perusteella. (Tietosuoja-asetus 37 artikla 6 kohta.) Tietosuojavastaava nimitettäessä on otettava huomioon henkilön ammattipätevyys sekä erityisesti henkilön asiantuntemus tietosuojalainsäädännöstä ja alan käytänteistä (tietosuoja-asetus 37 artikla 5 kohta). Jos asetusta tarkastellaan kunnan näkökulmasta katsottuna, niin kunta voi siis nimetä tietosuojavastaavakseen esimerkiksi jonkun kunnan palveluksessa työskentelevän henkilön, jolla katsotaan olevan riittävä asiantuntemus tietosuojaan liittyvistä kysymyksistä.

Tietosuojavastaavan asemasta sekä tietosuojavastaavalle kuuluvista tehtävistä säädetään tarkemmin tietosuoja-asetuksen 38 ja 39 artiklassa. Tietosuojavaltuutetun tehtävänä on muun muassa antaa tietosuojaa koskevaan sääntelyyn liittyviä tietoja ja neuvoja sekä rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle, eli toisin sanoen hänen työnantajalleen, että henkilötietoja käsitteleville työntekijöille (tietosuoja-asetus 39 artikla 1 kohta a alakohta). Lisäksi tietosuojavaltuutetun tehtävänä on seurata tietosuoja-asetuksen noudattamista omassa organisaatiossaan (tietosuoja-asetus 39 artikla 1 kohta b alakohta). Voidaan esimerkiksi katsoa, että

---

<sup>100</sup> HE 268/2014 vp, s. 159.



kuntien tulevien tietosuojavaltuutettujen tehtävänä on muun muassa opastaa kunnan verkkoviestinnästä vastaavaa henkilöstöä erilaisissa viestintään liittyvissä tietosuojakysymyksissä sekä muissa tietosuojasääntelyyn liittyvissä kysymyksissä. Huomionarvoista tietosuojavaltuutetun tehtävien hoitamisessa on se, että tietosuojavastaava ei saa ottaa vastaan ohjeita tehtäviensä hoitamisen yhteydessä (tietosuoja-asetus 38 artikla 3 kohta). Tietosuojavaltuutetun on siis toimittava tehtävässään riippumattomasti.

Tuleva tietosuoja-asetus sisältää tietosuojavaltuutetun nimittämisen lisäksi myös lukuisia muita velvoitteita, jotka kunnan on huomioitava tulevassa toiminnassaan. Tietosuoja-asetuksessa on esimerkiksi korostettu rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuuta. Tietosuoja-asetuksen mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joiden avulla varmistetaan sekä myös osoitetaan se, että henkilötietojen käsittelyssä noudatetaan tietosuoja-asetuksessa asetettuja vaatimuksia (tietosuoja-asetus 24 artikla 1 kohta). Asetuksessa mainituilla teknisillä ja organisatorisilla toimenpiteillä tarkoitetaan esimerkiksi henkilöstön koulutusta, henkilöstölle annettavia ohjeita ja määräyksiä, tietojärjestelmien tietoturvaa, tietojen salausta sekä tietojen anonymisointia<sup>101</sup>. Asetuksen määräyksen perusteella kuntien voidaankin katsoa vastaavan esimerkiksi siitä, että kunnan henkilöstöllä on riittävät tiedot ja taidot sellaisen verkkoviestinnän toteuttamiseen, jossa on huomioitu tietosuoja-asetuksen asettamat velvoitteet.

Edellä olevan perusteella voidaan nähdä, että tuleva tietosuoja-asetus asettaa erilaisia uusia vaatimuksia, jotka on otettava myös kunnissa huomioon niin hallinnollisesti, henkilöstöllisesti kuin myös esimerkiksi kunnassa käytössä olevissa tietoteknisissä järjestelmissä.

Edellä on tarkasteltu lyhyesti muutamia tietosuoja-asetuksen tuomia muutoksia, joilla voidaan katsoa olevan vaikutusta muun muassa kunnan verkkoviestinnän toteuttamiseen. Tarkastelussa ei ole kuitenkaan huomioitu kaikkia kunnissa huomioon otettavia tietosuoja-asetuksen velvoitteita. Täytyy myös muistaa, että tarkastellut seikat liittyvät myös yleisesti kunnan toimintaan rekisterinpitäjänä ja henkilötietojen käsittelijänä, eikä pelkästään verkkoviestinnän toteuttajana. Voidaan myös katsoa, että tietosuoja-asetuksen tarkemmat vaikutukset kuntien verkkoviestintään sekä yleensäkin kuntien muuhun toimintaan jäävät vielä nähtäviksi, sillä kuten jo edeltäkin on käynyt ilmi, niin tietosuoja-asetusta ei vielä tällä hetkellä sovelleta kansallisesti.

---

<sup>101</sup> Miten valmistautua EU:n tietosuoja-asetukseen? 2017, s. 13.

### 3.5 Julkisuuden ja yksityisyyden suojan välinen suhde

Viranomaisissa sovellettavan julkisuusperiaatteen mukaan kaikilla on oikeus saada tietoja julkisesta vallankäytöstä sekä lisäksi viranomaisten muusta toiminnasta. Julkisuusperiaatteen ei kuitenkaan katsota edellyttävän täysin rajoittamatonta tiedon saatavilla oloa, sillä esimerkiksi ihmisten yksityiselämät tarvitsevat suojaa täysin avoimelta julkisuudelta.<sup>102</sup>

Perustuslaki sisältääkin sellaisia perusoikeussäännöksiä, jotka sisältävät niin välittömästi kuin myös epäsuorastikin julkisuusperiaatteen tai sen soveltamisalaan kuuluvia rajoituksia taikka sellaisia oikeuksia, jotka voivat mahdollisesti joutua ristiriitaan julkisuusperiaatteen kanssa. Tästä ei kuitenkaan seuraa sitä, että julkisuusperiaate olisi näiltä osin merkityksetön. Näiden muiden perusoikeuksien vaatimat suojan tarpeet tulee kuitenkin sovittaa yhteen esimerkiksi nimenomaisella lainsäädännöllä. Julkisuutta on siis mahdollista rajoittaa välttämättömien syiden niin vaatiessa säätämällä siitä erikseen lailla.<sup>103</sup> Välttämättömyysvaatimuksen katsotaan olevan läheisesti sidoksissa suhteellisuusperiaatteeseen. Asiakirjoja koskevaa tallennejulkisuutta ei ole sallittua rajoittaa sen enempää kuin on välttämättä tarpeen hyväksyttävien päämäärien toteuttamiseksi. Välttämättömyyttä koskevassa arvioinnissa tuleekin arvioida rajoitusintressin painavuutta verrattuna tallennejulkisuudelle annettuun merkitykseen ja painoon.<sup>104</sup>

Yhden perusoikeuden turvaamista tai edistämistä pidetään yleensä senkaltaisena edellä mainittuna välttämättömänä syynä, jonka katsotaan oikeuttavan toisen perusoikeuden rajoittamisen. Toisen perusoikeuden edistämistä siis pidetään sellaisena välttämättömänä syynä, joka mahdollistaa esimerkiksi viranomaisten asiakirjojen julkisuuden rajoittamisen, jos siitä säädetään erikseen lailla. Esimerkiksi niiltä osin, kun muiden perusoikeuksien toteutuminen edellyttää julkisuuden rajoittamista, niin nämä perusoikeudet on monesti otettu huomioon julkisuutta rajoittavilla salassapitoperusteilla muun muassa julkisuuslain 24 §:ssä sekä muualla lainsäädännössä. Julkisuusperiaate ja muiden perusoikeuksien vaatimukset onkin pyritty huomioimaan ja sovittamaan yhteen suurimmilta osin juurikin jo julkisuuslaissa sekä sen säätämisen yhteydessä toteutetuissa muissa lakimuutoksissa.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> Mäenpää 2016a, s. 107.

<sup>103</sup> Mäenpää 2016b, s. 29.

<sup>104</sup> Manninen 2011, s. 489.

<sup>105</sup> Mäenpää 2016b, s. 37–38.

Julkisuusperiaatetta toteutettaessa sekä julkisuutta koskevia rajoja määriteltäessä on huomioitava erityisesti yksityiselämän suoja sekä siihen liittyvät muut oikeudet, kuten esimerkiksi yksityisyyden suoja sekä henkilötietojen suoja.<sup>106</sup> Perus- ja ihmisoikeuksista juurikin yksityisyyden suoja voidaan nykyisin pitää yhtenä merkittävänä julkisuuden rajoittajana<sup>107</sup>.

Julkisuusperiaatteen näkökulmasta tarkasteltuna yksityisyyden suojaan kuuluvan kokonaisuuden keskeisimmässä roolissa voidaan nähdä olevan yksilöiden oikeus henkilötietojen suojaan. Viranomaisten toiminnassa kerätään usein yksilöitä koskevia tietoja, jolloin yksityisyyden suojan kannalta nousee keskeiseen asemaan se, että millaisin edellytyksin edellä mainituista tiedoista voi tulla julkisia. Julkisuusperiaatteen ja yksityisyyden suojan välisessä suhteessa olennaisessa osassa julkisten tietojen julkaisemisen ohella ovat henkilötiedot. Henkilötietojen suojassa ensiarvoista ovat ehdot, joilla henkilötietoja on sallittua käsitellä.<sup>108</sup>

Julkisuusperiaatteen ja yksityisyyden suojan välinen suhde, jota voidaan pitää myös jonkin verran ristiriitaisena, tulee hyvin esille esimerkiksi julkisuusperiaatetta edistävässä viranomaisen tiedottamisvelvollisuudessa.

Vaikka viranomaisilla onkin tiedottamisvelvollisuus, niin tiedottaminen ei kuitenkaan oikeuta viranomaisia poikkeamaan henkilötietojen suojaan ja salassapitoa koskevista velvoitteista. Toisaalta on huomioitava, että esimerkiksi henkilötietojen suojaan koskevat velvoitteet eivät kuitenkaan estä viranomaisten keskeisistä päätöksistä tiedottamista.<sup>109</sup> Edellä olevan perusteella voidaan todeta, että myös kuntien tulee huomioida toteuttamassaan tiedottamisessa ja viestinnässä salassapitoa ja henkilötietojen suojaan koskevat erilaiset velvoitteet. Myös tiedottamisen ja viestinnän siirtyminen yleiseen tietoverkkoon tuo omat haasteensa julkisuuden ja yksityisyyden suojan väliseen suhteeseen.

---

<sup>106</sup> Mäenpää 2016b, s. 29.

<sup>107</sup> Neuvonen 2017, s. 62.

<sup>108</sup> Neuvonen 2017, s. 65–66.

<sup>109</sup> Mäenpää 2016b, s. 309.

## **4 YKSITYISYYDEN SUOJA KUNNAN VERKKOVIESTINNÄN YHTEYDESSÄ**

### **4.1 Kunnan verkkoviestintä ja yksityisyyden suoja**

Kuten edellä käsitellyn perusteella voidaan huomata, niin kuntien tiedottamisvelvollisuuteen perustuvassa viestinnässä ja tiedottamisessa on nykyisessä kuntalaissa korostettu yleisen tietoverkon hyödyntämistä. Yleisen tietoverkon hyödyntämisen korostaminen onkin yksi niin kutsutun uuden kuntalain tuomista lukuisista muutoksista, sillä aikaisemmassa kuntalaissa verkkoviestintää ja siinä huomioon otettavia erilaisia seikkoja ei oltu otettu juurikaan huomioon, vaikka kunnat usein julkaisivatkin oma aloitteisesti erilaisia tietoja yleisessä tietoverkossa tiedottamistarkoituksessa jo aikaisemman kuntalain voimassaoloaikana.

Kuten tutkielman 3 pääluvun käsittelystäkin on käynyt ilmi, niin erilaisten sähköisten tiedonvälityskeinojen hyödyntämisellä kunnan viestinnässä ja tiedottamisessa on monia positiivisia vaikutuksia esimerkiksi kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin ja tiedonsaantiin kuntaa koskevista asioista. Verkkoviestintää voidaan pitää myös nykyajan vaatimukset täyttävänä tiedonvälityskeinona.

Vaikka verkkoviestinnän hyödyntämisellä onkin useita positiivisia vaikutuksia, niin edellä käsitellyn perusteella voidaan kuitenkin huomata myös se, että verkkoviestintä voi aiheuttaa myös erilaisia haasteita ja ongelmia muun muassa ihmisten yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan toteutumisen kannalta, sillä yleiseen tietoverkkoon vietävät tiedot voivat esimerkiksi levitä mahdollisesti erittäinkin laajan ja rajoittamattoman käyttäjäkunnan tietoisuuteen.

Seuraavaksi tutkielmassa tarkastellaankin, miten yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan toteutuminen on otettu huomioon erityisesti nykyisen kuntalain viestintää koskevissa säännöksissä. Ennen tätä tutkielmassa käsitellään kuitenkin lyhyesti sitä, kuinka yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja huomioitiin kunnan toteuttamassa verkkoviestinnässä silloin, kun verkkoviestinnästä ja siinä huomioon otettavista kysymyksistä ei ollut säädetty tarkemmin kuntia koskevassa lainsäädännössä.

Edellä mainitun lisäksi tarkastelussa ovat myös henkilötietojen verkkojulkaisemiseen liittyvät kysymykset henkilörekistereistä sekä kunnan verkkoviestinnässään huomioon otettavat erilaiset salassa pidettävät tiedot.

## 4.2 Yksityisyyden suoja kunnan viestinnässä ennen nykyistä kuntalakia

Vuonna 1995 säädettyssä kuntalaissa viestinnästä, josta tosin käytettiin laissa termiä tiedottaminen, säädettiin lain 29 §:ssä. Lain 29 §:n lisäksi silloiseen kunnan toteuttamaan tiedottamiseen voitiin katsoa liittyvän myös lain 63 §:n, jossa säädettiin pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä sekä lain 64 §:n, jossa säädettiin kunnan ilmoituksista. Nykyisestä kuntalaista poiketen aikaisemmassa, vuonna 1995 säädettyssä kuntalaissa ei kuitenkaan säädetty tarkemmin siitä, miten kunnan tiedottaminen ja viestintä olisi tullut toteuttaa. Aiempi kuntalaki ei siis sisältänyt esimerkiksi säännöksiä yleisessä tietoverkossa tapahtuvasta tiedottamisesta ja viestinnästä.

Kaikilla kunnilla on kuitenkin ollut omat internetsivut jo vuosia ja verkossa tiedottaminen oli kunnissa laajalti käytössä jo aikaisemman kuntalain voimassaolon aikana<sup>110</sup>. Kunnat ovatkin siis tiedottaneet toiminnastaan jo useita vuosia omia verkkosivujaan hyödyntäen ja julkaisseet verkossa esimerkiksi kunnan eri toimielinten pöytäkirjoja ja esityslistoja sekä muita kuntaa koskevia tietoja, vaikka sitä ei lainsäädännössä aiemmin kunnilta varsinaisesti velvoitettukaan.

Esimerkiksi Kuntaliitto ohjeisti jo vuonna 2001 julkaistussa viestintäohjeessaan kuntia viemään muun muassa kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen sekä lautankuntien pöytäkirjoja liitteineen internettiin tiedottamistarkoituksessa. Kuntaliitto kehotti samaisissa ohjeissa kuntia julkaisemaan myös kunnan toimielinten esityslistoja internetissä.<sup>111</sup> Myös jo vuonna 1999 julkaistussa Kuntaliiton kustantamassa julkisuutta ja salassapitoa kunnassa käsittelevässä teoksessa huomioidaan kuntien yleisen tietoverkon kautta toteuttama tiedottaminen. Teos sisältää esimerkiksi maininnan siitä, miten kuntien tulisi ottaa huomioon pöytäkirjojen ja esityslistojen mahdollisesti sisältämät henkilötiedot viedessään niitä nähtäville verkkosivuilleen.<sup>112</sup>

Esimerkiksi 1995KuntaL:n 63 §:n mukaan kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan pöytäkirja oli pidettävä tarkastamisen jälkeen yleisesti nähtävänä siten kuin siitä oli ennakolta ilmoitettu. Aikaisemman kuntalain säännösten mukainen toimielinten pöytäkirjojen nähtävänä pitäminen tapahtui käytännössä kunnan ilmoitustaululla<sup>113</sup>, joka sijaitsee yleensä kunnan- tai kaupungintalolla. Edellä mainittua toimielinten pöytäkirjojen nähtävänä pitämistä kunnan ilmoitustaululla voidaan pitää melko tehottomana ja vanhanaikaisena tiedottamis- ja vies-

---

<sup>110</sup> Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 197.

<sup>111</sup> Kuntaliitto 2001, s. 7, s. 18.

<sup>112</sup> Ahvenainen – Rätty 1999, s. 109.

<sup>113</sup> Harjula – Prättälä 2012, s. 535.

tintäkeinona. Voidaan esimerkiksi katsoa, että luultavasti melko harva kuntalainen tai muu kunnan jäsen käy enää ainakaan nykyisin kunnan- tai kaupungintalon ilmoitustaululla tarkastele-massa nähtävillä olevia pöytäkirjoja saadakseen tietoa esimerkiksi kunnassa tapahtuvasta päätöksenteosta. Toisaalta tällä tavoin toteutetussa tiedottamisessa pöytäkirjojen yksityiskohtainen sisältö, kuten esimerkiksi pöytäkirjan mahdollisesti sisältämät erilaiset henkilötiedot, eivät luultavasti leviä kovin suuren yleisön tietoisuuteen.

Toisin on kuitenkin siinä tapauksessa, jos vastaavia toimielinten pöytäkirjoja julkaistaan tiedot-tamis- ja viestintätarkoituksessa yleisessä tietoverkossa. Yleiseen tietoverkkoon viedyt pöytäkirjat ja niiden sisältämät tiedot ovat kuitenkin periaatteessa rajoittamattoman yleisön nähtävillä, eikä verkkoon vietyjen tietojen käyttämisestä erilaisiin tarkoituksiin voi juurikaan rajoittaa. Yleiseen tietoverkkoon tietoja viedessä ei ole esimerkiksi mahdollista tietää minkälaisiin tar-koituksiin joku mahdollisesti tulee verkkoon vietyjä tietoja käyttämään.

Niin kutsuttua vanhaa kuntalakia valmisteltaessa ei ymmärrettävästi oltu osattu ottaa täysin huomioon yleisen tietoverkon tulevaisuudessa tuomia mahdollisuuksia eikä myöskään sen tuo-mia haasteita ja riskejä. Tämän voidaan katsoa johtuvan esimerkiksi siitä, että internet ei ollut vielä kovin laajamittaisessa ja yleisessä käytössä aikaisempaa kuntalakia valmisteltaessa, eikä myöskään lain voimassaoloajan ensimmäisinä vuosina.

Vaikka esimerkiksi edelläkin mainittujen henkilötietoja sisältävien kunnan toimielinten esitys-listojen ja päätösasiakirjojen julkaisemiseen yleisessä tietoverkossa ei Euroopan yhteisöjen tuo-mioistuimen ratkaisun (EYT C-101/01) mukaan ole sinällään mitään yleisiä esteitä, niin viran-omaisten pöytäkirjojen vieminen yleiseen tietoverkkoon sekä muunlainen verkossa tapahtuva asioista tiedottaminen ovat kuitenkin muotoutuneet monilta osin ongelmallisiksi. Aikaisemman kuntalain soveltamisaikana esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeus-kansleri saivatkin useita yhteydenottoja koskien juurikin kuntien tapaa julkaista toimielintensä pöytäkirjoja omilla internetsivuillaan.<sup>114</sup>

Eduskunnan oikeusasiamies totesikin esimerkiksi vuonna 2007 antamassaan selvityksessä, että oikeustila henkilötietojen käsittelyssä kuntien verkkotiedottamisessa oli epätydyttävä. Oi-keusasiamies oli saanut tietoonsa, että kunnat olivat julkaisseet omilla internetsivuillaan toi-mielintensä pöytäkirjoja, joista oli ilmennyt tietoja muun ohella nimeltä mainittujen viranhalti-joiden siirtymisestä työkyvyttömyyseläkkeelle, viranhaltijoiden hoitovapaasta ja äitiyslomista sekä terveydentilasta. Lisäksi oikeusasiamies oli saanut tietoonsa, että kuntien internetsivuilla

---

<sup>114</sup> Voutilainen 2009, s. 79.

oli julkaistu myös sellaisia pöytäkirjoja, joissa oli päätetty erikseen nimeltä mainittujen oppilaiden koulupaikkahakemuksista, koulukuljetushakemuksista sekä vahingonkorvaushakemuksista. Edellä mainituista pöytäkirjoista ilmeni myös hakemusten sisältämät yksityiskohtaiset perustelut sekä asiassa kyseessä olleiden hakijoiden olosuhteet. Oikeusasiamiehen selvityksen mukaan kysymyksessä olleita pöytäkirjoja oli lisäksi säilytetty kunnan internetsivulla jopa useita vuosia. Oikeusasiamies olikin selvityksessään sitä mieltä, että osissa tapauksista kunnan hallinnossa asioivien yksityisyyden suojaan ei ollut kiinnitetty tarpeeksi huomiota.<sup>115</sup>

Oikeusasiamies toi tekemässään selvityksessä esille myös näkemyksensä siitä, että julkisuuslain ja henkilötietolain sisältämistä määräyksistä sekä Kuntaliiton kuntien verkkotiedottamista käsittelevistä ohjeista ja suosituksista huolimatta useiden kuntien verkossa tapahtuvassa tiedottamisessa oli kuitenkin selviä epäkohtia henkilötietojen käsittelyn järjestämisessä. Oikeusasiamies ehdottikin selvityksessään tähän ratkaisuksi esimerkiksi sitä, että kuntien tulisi sisäisessä ohjeistuksessaan määritellä selkeästi se, miten he toteuttaisivat muun muassa asukkaidensa ja asiakkaidensa tietosuojan toteutumisen omassa verkkoviestinnässään.<sup>116</sup>

Lisäksi oikeusasiamies esitti tekemänsä selvityksen pohjalta sisäasiainministeriön harkittavaksi sitä, että pitäisikö tietosuojan toteutuminen kuntien verkkotiedottamisessa varmistaa lainsäädännöllisin toimenpitein. Oikeusasiamiehen mukaan tietosuojan toteutumisen varmistaminen olisi voinut tapahtua kuntalaissa esimerkiksi siten, että valtuuston hyväksymässä kunnan hallintosäännössä edellytettäisiin määrättävän tarkemmin tietosuojasta kunnan toteuttamassa verkkotiedottamisessa juurikin henkilötietojen osalta.<sup>117</sup> Oikeusasiamies näkikin siis tarpeen kehittää kuntia koskevaa lainsäädäntöä, jotta kuntalaisten yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja toteutuisi paremmin kuntien toteuttamassa verkkoviestinnässä.

---

<sup>115</sup> EOA 28.3.2007, Dnro 441/2/05.

<sup>116</sup> EOA 28.3.2007, Dnro 441/2/05.

<sup>117</sup> EOA 28.3.2007, Dnro 441/2/05.

### 4.3 Yksityisyyden suojan huomioiminen kunnan verkkoviestinnässä

Vuonna 2015 säädetyssä ja vuoden 2017 kesällä kaikilta osin voimaan tullessa niin kutsutussa uudessa kuntalaissa kunnan viestintä on siirtynyt toteutettavaksi enimmäkseen yleisen tietoverkon välityksellä. Uudessa kunnan viestintää koskevassa sääntelyssä on nyt huomioitu myös aikaisemmassa kuntalaissa suurimmaksi osaksi huomiotta jääneet yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan liittyvät kysymykset, vaikkakin erilaisin keinoin kuin esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies edellä selostetussa ratkaisussaan oli sisäasiainministeriölle aikanaan ehdottanut.

Kunnan viestinnästä säädetään kuntalain 29 §:ssä. Kunnan viestintään voidaan katsoa liittyvän myös kuntalain 108 §, 109 § ja 140 §, joissa säädetään kunnan ilmoitusten julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa, tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa sekä kunnan päätösten yleis-tiedoksiannosta, eli käytännössä pöytäkirjojen nähtävänä pitämisestä kunnan jäsenille yleisessä tietoverkossa. Edellä mainitut kuntalain viestintää koskevat säännökset sisältävät myös useita yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan turvaamiseen liittyviä määräyksiä, joita tarkastellaankin seuraavaksi tarkemmin.

Kunnan verkkoviestinnästä säädetään siis tarkemmin kuntalain 29 §:ssä. Kuten aiemmin käsitellyn perusteella on voitu huomata, niin pykälän 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään tarkemmin kuntalaisten oikeudesta saada yleisessä tietoverkossa tietoa kunnassa tapahtuvasta valmistelusta. Sen sijaan pykälän 2 momentin jälkimmäisessä virkkeessä säädetään kunnan velvollisuudesta huolehtia verkkoviestinnässään siitä, että salassa pidettäviä tietoja ei vietäisi yleiseen tietoverkkoon ja että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuisi. Pykälän 2 momentin jälkimmäinen virke on mahdollista nähdä kaksiosaisena, sillä siinä pyritään turvaamaan sekä tietojen salassapidon että yksityisyyden suojan toteutuminen kunnan verkkoviestinnän yhteydessä.

Kuntalain 29 §:n 2 momentin perusteella lainvalmisteluaineistossa onkin katsottu, että kunnan päätöksenteon valmisteluun liittyviä esityslistoja ja niiden liiteaineistoja ei voi viedä yleiseen tietoverkkoon välttämättä sellaisenaan, vaan verkkoon vietävät asiakirjat tulee käydä tarkasti läpi ja verkkoon vietävistä versiosta tulee poistaa mahdolliset salassa pidettävät tiedot<sup>118</sup>. Sa-

---

<sup>118</sup> HE 268/2014 vp, s. 159.



lassa pidettävien tietojen käsittelyä kunnan verkkoviestinnän yhteydessä tarkastellaan tarkemmin tutkielman seuraavassa alaluvussa: *4.4 Kunnan verkkoviestintä ja salassa pidettävät tiedot*. Salassa pidettävien tietojen huomioon ottamisen lisäksi kunnan on toteuttamansa verkkoviestinnän yhteydessä arvioitava myös oikeuttaan käsitellä julkaistaviin kokousasiakirjoihin mahdollisesti sisältyviä julkisia henkilötietoja yleisessä tietoverkossa. Kunnan viestintä ja tiedottamisvelvollisuus sekä hyvän tiedonhallintatavan ja hyvän tietojenkäsittelytavan vaatimukset tulisi pyrkiä sovittamaan yhteen siten, että viranomaisten eli tässä tapauksessa kunnan, velvollisuudet sekä viestinnässä että tiedoksisaantioikeuksien edistämisessä on mahdollista toteuttaa vaarantamatta yksityisyyden suojaa. Myös tiedon saaminen julkisista asiakirjoista on turvattava.<sup>119</sup>

Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä mainitaan myös, että kunnan hallintosääntöön olisi mahdollista sisällyttää keskeiset periaatteet sekä tarkentavat määräykset koskien tietosuojaa kunnan verkkoviestinnässä. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että kunnanhallitus voisi antaa ohjeet kunnassa toteutettavasta verkkoviestinnästä. Hallituksen esityksessä todetaan kuitenkin myös, että kunnan toimielimet päättävät viimesijaisesti itse toteuttamastaan viestinnästä ja valmistelun julkisuudesta toimielimen omiin asiakirjoihin liittyen.<sup>120</sup>

Kuntalain 29 §:n 2 momentin sanamuodon perusteella voidaan katsoa, että salassa pidettävien tietojen huomioon ottaminen ja yksityisyyden suojan huomioiminen henkilötietojen käsittelyssä on kohdistettu säännöksessä kunnan verkkoviestinnän kokonaisuuteen. Edellä on kuitenkin käynyt ilmi, että lainvalmisteluaineistossa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että edellä mainitut asiat otettaisiin huomioon kunnan julkaistessa toimielintensä esityslistoja sekä niiden liiteaineistoja ja muita mahdollisia kokousasiakirjoja yleisessä tietoverkossa. Tämä on tietenkin ymmärrettävää sen perusteella, että kunnan verkkoviestinnän yhteydessä salassa pidettäviä tietoja sekä henkilötietoja voi sisältyä luultavasti todennäköisimmin erilaisiin kunnan toimielinten päätösasiakirjoihin. Voidaan kuitenkin katsoa, että kunnan on huomioitava yksityisyyden suojan toteutuminen myös muunlaisessa verkkoviestinnässä, eikä pelkästään julkaislessaan erilaisia päätösasiakirjoja omilla internetsivuillaan.

Henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia, jonka tarkoituksena on muun muassa toteuttaa yksityiselämän suojaa sekä muita yksityisyyden suojaan kuuluvia

---

<sup>119</sup> HE 268/2014 vp, s. 159.

<sup>120</sup> HE 268/2014 vp, s. 159.

perusoikeuksia henkilötietojen käsittelyssä. Kunnan oikeutta henkilötietojen käsittelyyn arvioidaan henkilotietolain 6 ja 8 §:ssä säädettyjen edellytysten mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyn on siten ensinnäkin oltava asiallisesti perusteltua kunnan toiminnan kannalta ja kunta saa käsitellä henkilötietoja ilman asianosaisen suostumusta vain, jos tästä käsittelystä säädetään laissa tai, jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle, eli tässä tapauksessa kunnalle, laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta.<sup>121</sup> Henkilötietojen käsittelyyn liittyviä oikeusperusteita sekä henkilötietojen julkaisemisen tarpeellisuutta kunnan verkkoviestinnän yhteydessä käsitellään tarkemmin tutkielman seuraavassa pääluvussa: 5. *Kunnan verkkoviestintä ja henkilötietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa.*

Yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan liittyviä säännöksiä sisältyy kuntalain 29 §:n lisäksi myös muihin kuntalain viestintää koskeviin säännöksiin, eli lain 108 §:ään ja 140 §:ään. Kuntalain 108 §:n mukaan kunnan ilmoitukset julkaistaan yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Ilmoitusten on oltava yleisessä tietoverkossa 14 vuorokauden ajan, jollei kyseessä olevan asian luonteesta johdu muuta. Ilmoituksen sisältämät henkilötiedot on kuitenkin poistettava yleisestä tietoverkosta edellä mainitun 14 päivän ajanjakson kuluttua. (Kuntalaki 108 § 2 momentti.)

Kuten verkossa julkaistavat kunnan toimielinten kokousasiakirjat, niin myöskään yleiseen tietoverkkoon vietävät kunnan ilmoitukset eivät siis luonnollisestikaan saa sisältää salassa pidettäviä tietoja. Julkaistessaan ilmoituksia kunnan on myös huomioitava niiden mahdollisesti sisältämät henkilötiedot. Henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava erityistä huolellisuutta ja tästä syystä yleisessä tietoverkossa onkin syytä julkaista ainoastaan sellaiset henkilötiedot, jotka ovat välttämättömiä ilmoituksen sisältämän asian tiedoksisaamiseksi. Lisäksi kunnan on poistettava henkilötiedot yleisestä tietoverkosta heti sen jälkeen, kun ilmoituksen sisältämä asia ei enää vaadi tietojen pitämistä verkossa.<sup>122</sup>

Kuntalain 140 §:ssä säädetään ensisijaisesti päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenelle, mutta kuten tekstissä on jo aikaisemminkin tullut esille, niin siinä säädettävän pöytäkirjan nähtävänä pitämisen yleisessä tietoverkossa voidaan katsoa liittyvän myös kunnan verkkoviestinnän ja tiedottamisen toteuttamiseen.

---

<sup>121</sup> HE 268/2014 vp, s. 159.

<sup>122</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 723.

Kuntalain 140 §:n 1 momentin mukaan kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä kuntayhtymän kuntalain 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen tarkastettu pöytäkirja on pidettävä nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jos salassapitoa koskevista säännöksistä ei muuta johdu. Jos pöytäkirjassa oleva asia on kuitenkin kokonaan salassa pidettävä, niin pöytäkirjassa on julkaistava ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä. Lisäksi pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan ne henkilötiedot, jotka ovat välttämättömiä tiedonsaannin kannalta ja nämä pöytäkirjan mahdollisesti sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä. (Kuntalaki 140 § 1 momentti.) Kuten kunnan viestintää koskevassa kuntalain säännöksessä, niin myös päätösten tiedoksiannossa ja siihen liittyvässä pöytäkirjojen yleiseen tietoverkkoon viemisessä on siten otettava huomioon sekä salassapitoa koskevat säännökset että henkilötietojen suojan toteutuminen.

Säännöksessä voidaan katsoa korostettavan myös sitä, että yleiseen tietoverkkoon vietävässä pöytäkirjassa julkaistaisiin ainoastaan kuntalaisten tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Kuntien ei siten tulisikaan viedä mitä tahansa julkisiksikaan arvioituja henkilötietoja yleiseen tietoverkkoon<sup>123</sup>. Sitä, millaisia henkilötietoja kunnat voivat mahdollisesti viedä yleiseen tietoverkkoon ja millaisten henkilötietojen verkossa julkaisemista kuntien olisi taas viestinnässään syytä välttää, käsitellään tarkemmin tutkielman viidennessä pääluvussa: *5. Kunnan verkkoviestintä ja henkilötietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa.*

Kunnan on noudatettava henkilötietojen käsittelyssä henkilötietolain säännöksiä. Tästä syystä kaiken henkilötietojen käsittelyn on oltava koko sen ajan, kun tietoja käsitellään, oikeutettua ja tarpeellista. Kunnan perusteet ja tarpeet henkilötietojen käsittelyyn yleisessä tietoverkossa päättyvät siihen, kun pöytäkirjan sisältämiä päätöksiä koskevat oikaisuvaatimus- ja valitusajat päättyvät. Tästä johtuen kunnan onkin poistettava henkilötiedot päätöksiä koskevien oikaisuvaatimus- ja valitusaikojen päätyttyä.<sup>124</sup> Voidaan katsoa, että henkilötietolain henkilötietojen käsittelyn edellytyksiä koskevien säännösten perusteella kunnan on tullut poistaa verkkosivuiltaan myös ennen nykyisen kuntalain voimaan tulemistä julkaistujen kunnan päätösasiakirjojen sisältämät henkilötiedot, sillä voidaan katsoa, että kunnan on tullut punnita myös näiden aikaisemmin julkaistujen päätösasiakirjojen osalta sitä, onko henkilötietojen käsittely kyseessä olevissa tapauksissa enää perusteltua ja tarpeellista.

---

<sup>123</sup> HE 268/2014 vp, s. 240.

<sup>124</sup> HE 268/2014 vp, s. 240.

Kunnan päätöksiä koskevista oikaisuvaatimus- ja valitusajoista säädetään tarkemmin kuntalain 138 §:ssä. Päätöstä koskeva oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän ja kunnallisvalitus 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (kuntalaki 138 §). Päätöksen tiedoksisaannin katsotaan kunnan jäsenen kohdalla tapahtuneen seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on asetettu nähtäville yleiseen tietoverkkoon (kuntalaki 140 § 3 momentti). Tämän perusteella voidaankin todeta, että kunnan on siis normaalisti poistettava henkilötiedot yleisestä tietoverkosta julkaisuista päätösasiakirjoista tai niiden liitteistä viimeistään 37 päivän kuluttua siitä, kun asiakirjat on kunnan toimesta viety yleiseen tietoverkkoon.

Kunnan ei kuitenkaan katsota vastaavan internetin hakukonepalveluiden, kuten esimerkiksi Google- hakukoneen, avulla mahdollisesti löydettävissä olevista henkilötiedoista, jos kunta itse on poistanut henkilötiedot yleisestä tietoverkosta oikaisuvaatimus- ja valitusaikojen päätyttyä<sup>125</sup>. Tämän voidaan katsoa käyvän ilmi Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisusta (C-131/12 Google Spain SL ym., 13.5.2014, niin kutsuttu Google -tuomio), jossa oli kysymys muun muassa yleisessä tietoverkossa toimivien hakukoneiden ylläpitäjien velvollisuuksista henkilötietojen käsittelyssä. Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan hakukoneen toiminnassa katsotaan olevan kysymys henkilötietojen käsittelystä silloin, kun tietoihin sisältyy henkilötietoja ja tällöin hakukoneen ylläpitäjää on pidettävä asiaa koskevassa sääntelyssä tarkoitettuna rekisterinpitäjänä. Tuomiossa todetaan, että hakukoneen toiminnan yhteydessä tapahtuva henkilötietojen käsittely poikkeaa internetsivustojen toimittajien suorittamasta tietojenkäsittelystä ja sen katsotaankin menevän pidemmälle ja vaikuttavan myös enemmän kulloinkin kyseessä olevien rekisteröityjen henkilöiden perusoikeuksiin. Tuomioistuin katsoikin ratkaisussaan, että hakukoneen ylläpitäjällä on velvollisuus poistaa henkilön nimellä tehdyn haun seurauksena näkyvästä hakutulosten luettelosta linkit sivullisten julkaisemiin internetsivuihin, jotka sisältävät kyseessä olevaan henkilöön liittyvää tietoa. Lisäksi tuomiossa katsottiin, että edellä mainittu velvollisuus koskee myös sellaista tilannetta, jossa kyseessä olevaa henkilön nimeä tai kyseessä olevia muita tietoja ei ole poistettu ensin tai poisteta samanaikaisesti näiltä kyseessä olevilta internetsivuilta. Tuomion mukaan näin on tapahduttava myös jopa silloin, kun tietojen julkaiseminen on kyseessä olevilla sivuilla itsessään laillista.

Kuntalain 140 § siis velvoittaa kuntia poistamaan internetsivuillaan julkaisemiensa pöytäkirjojen mahdollisesti sisältämät henkilötiedot yleisestä tietoverkosta sen jälkeen, kun pöytäkirjojen

---

<sup>125</sup> HE 268/2014 vp, s. 240.

sisältämiä päätöksiä koskevat oikaisuvaatimus- ja valitusajat päättyvät. Sen, miten henkilötietojen poistaminen verkossa julkaistuista päätösasiakirjoista käytännössä toteutetaan, voidaan katsoa olevan kunnan omassa harkinnassa. Käytännössä henkilötietojen poistaminen verkossa julkaistuista päätösasiakirjoista voi olla hyvinkin työlästä, sillä esimerkiksi pöytäkirjojen muokkaaminen ei ole välttämättä tietoteknisistä rajoitteista johtuen jälkikäteen mahdollista. Kuntaliiton kunnille ja kuntayhtymille kohdistetussa yleiskirjeessä todetaankin, että henkilötietojen poistaminen yleisestä tietoverkosta onnistuu helpoiten silloin, kun henkilötiedot on merkitty ainoastaan päätösasiakirjoja koskeviin liitteisiin, jolloin ne voidaan poistaa muokkaamatta itse esityslistatekstiä tai päätöstä. Henkilötietojen poistamiseen verkossa julkaisuista asiakirjoista ei voida kuitenkaan katsoa olevan vain yhtä tietynlaista yksittäistä ja selkeää menettelytapaa, vaan kuntien on itse suunniteltava se, miten kunnan päätöksistä tiedottaminen järjestetään muutoksenhakuajan jälkeen.<sup>126</sup> Voidaan kuitenkin katsoa, että henkilötietojen merkitseminen ainoastaan kunnan päätösasiakirjoja koskeviin liitteisiin voi kuitenkin mahdollisesti vaikuttaa esimerkiksi pöytäkirjan tai esityslistan luettavuuteen. Henkilötietojen sisällyttäminen ainoastaan asiakirjoja koskeviin liitteisiin ei siten välttämättä ole aina kaikissa tapauksissa asiakirjojen sisällön ymmärrettävyyden kannalta kaikkein tarkoituksenmukaisin keino.

Aikaisemmin, eli ennen nykyisen kuntalain voimaan tulemistä, kunnat saattoivat kuitenkin säilyttää henkilötietoja sisältäviä pöytäkirjoja verkkosivuillaan jopa useita vuosia. Tämä käy ilmi esimerkiksi Eduskunnan oikeusasiamiehen antamasta ratkaisusta<sup>127</sup>. Kunnan päätösasiakirjojen tai niiden sisältämien tietojen säilyttämiselle ei ollutkaan kuntia koskeneessa aikaisemmassa lainsäädännössä asetettu nykyisen sääntelyn kaltaisia ajallisia rajoituksia. Pöytäkirjojen ja muiden asiakirjojen pitkäaikainen säilyttäminen yleisessä tietoverkossa nähtiin kuitenkin jo aikaisemman sääntelyn aikana ongelmalliseksi ja muun muassa apulaisoikeuskansleri oli katsonut antamassaan ratkaisussa, että henkilötietoja sisältävät päätökset ja esityslistat olisi tullut poistaa internetistä sen jälkeen, kun tällä tavalla toteutetun tiedottamisen tarvetta ei enää ollut<sup>128</sup>.

Henkilötietoja sisältävien kunnan päätösasiakirjojen verkkojulkaisuun liittyviä ongelmia ei kuitenkaan aikaisemman sääntelynkään aikana jätetty täysin huomiotta. Vaikkakaan asiasta ei ollut ennen nykyistä kuntalakia olemassa varsinaista kuntia sitovaa sääntelyä, niin esimerkiksi Kuntaliitto oli aikaisemman kuntalain voimassaoloaikana julkaistussa ohjeistuksessaan tuonut esille

---

<sup>126</sup> Kuntaliiton yleiskirje 15/2017, s. 17.

<sup>127</sup> Ks. EOA 28.3.2007, Dnro 441/2/05.

<sup>128</sup> AOK 7.2.2005, Dnro 168/1/04.

sen, että kuntien olisi syytä säilyttää henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja internetsivuillaan ainoastaan tehokkaan tiedottamisen vaatiman rajoitetun ajan. Kuntaliiton silloisena suosituksena olikin, että kuntien olisi tullut poistaa henkilötietoja sisältävät asiakirjat viimeistään vuoden kuluttua niiden julkaisemisesta. Ohjeistuksessa esitettiin myös, että asiakirjoja voitiin säilyttää kunnan verkkosivuilla edellä mainittua pidempään, jos asiakirjat eivät sisältäneet henkilötietoja tai, jos henkilötiedot oli kunnan toimesta poistettu verkossa julkaistavista versioista.<sup>129</sup>

Nykyisen kuntalain viestintää koskevan sääntelyn voidaankin katsoa selkeyttäneen huomattavasti henkilötietoja sisältävien asiakirjojen verkkojulkaisemisessa aikaisemmin havaittuja epäkohtia sekä siihen liittyneitä ohjeistuksia ja toimintatapoja. Kuntalain verkkoviestintää koskevan sääntelyn avulla pyritään turvaamaan kuntalaisten sekä muiden ihmisten yksityisyyden suojan toteutuminen erityisesti turvaamalla heidän henkilötietojensa suoja. Henkilötietojen suojan toteutumista on pyritty edistämään esimerkiksi edellä käsitellyllä henkilötietojen yleisessä tietoverkossa säilyttämiseen kohdistetuilla ajallisilla rajoituksilla. Ajallisia rajoituksia voidaankin pitää tarpeellisina, sillä kunnan on mahdotonta valvoa internetsivuilleen viemiensä tietojen käyttöä, sillä yleiseen tietoverkkoon vietävät tiedot ovat kaikkien verkon käyttäjien käytettävissä. Henkilötietojen poistamisella yleisestä tietoverkosta tietyn ajan kuluttua on mahdollista ainakin rajoittaa henkilötietojen laajamittaista ja tarpeetonta leviämistä sekä niiden mahdollista hyödyntämistä erilaisiin epäasiallisiin tarkoituksiin. Lisäksi yksityisyyden suojan toteutumista on pyritty turvaamaan kunnan toteuttamassa verkkoviestinnässä myös rajaamalla muun muassa toimielinten pöytäkirjoissa julkaistavat henkilötiedot vain sellaisiin henkilötietoihin, joiden julkaiseminen on kuntalaisten tiedonsaannin kannalta välttämätöntä.

Yksityisyyden suojan turvaamisen toteuttamisen voidaankin nähdä kuntalain sääntelyssä toteutuvan erityisesti henkilötietojen suojan turvaamisen kautta. Mainitaanhan kuntalain 29 §:n 2 momentin viimeisessä virkkeessä, että ”kunnan on verkkoviestinnässään huolehdittava (...) että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu”. Yksityisyyden suojan toteuttaminen on siis kohdistettu erityisesti henkilötietojen suojan turvaamisen toteuttamiseen. Voidaan nähdä, että henkilötietojen suoja on kuntalain verkkoviestintää koskevassa sääntelyssä katsottu osaksi yksityisyyden suojan kokonaisuutta.

---

<sup>129</sup> Kuntaliitto 2010, s. 50–51.

#### 4.4 Kunnan verkkoviestintä ja salassa pidettävät tiedot

Sen lisäksi, että kunnan on huolehdittava verkkoviestinnässään yksityisyyden suojan toteutumisesta henkilötietojen käsittelyssä (kuntalaki 29 § 2 momentti), niin kunnan viestintää koskevien säännösten mukaan kunnan on huomioitava yleisessä tietoverkossa tapahtuvassa viestinnässään ja tiedottamisessaan myös salassapitoa koskevat säännökset (kuntalaki 109 § 1 momentti, kuntalaki 140 § 1 momentti) ja se, että salassa pidettäviä tietoja ei vietäisi yleiseen tietoverkkoon (kuntalaki 29 § 2 momentti).

Kunnan onkin siten otettava verkkoviestintää toteuttaessaan huomioon henkilötietojen suojan lisäksi myös erilaiset salassa pidettäväksi säädetty tiedot. Aivan kuten edellisessä luvussa käsiteltyjä erilaisia henkilötietoja, niin myös erilaisia salassa pidettäviä tietoja voi mahdollisesti sisältyä esimerkiksi kunnan tiedottamis- ja viestintätarkoituksessa yleisessä tietoverkossa julkaistaviin toimielinten pöytäkirjoihin, esityslistoihin sekä muihin asiakirjoihin. Kun yleiseen tietoverkkoon viedään muun muassa sellaisia asiakirjoja, jotka saattavat joissain tapauksissa sisältää jopa salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja, vaatii se verkkoviestinnän toteuttajana olevalta kunnalta erityistä huolellisuutta ja tarkkuutta.

Viranomaisen on pidettävä asiakirjansa salassa, jos ne on säädetty salassa pidettäväksi julkisuuslaissa tai muussa laissa. Lisäksi viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos viranomainen on lain nojalla määrännyt sen salassa pidettäväksi tai, jos asiakirja sisältää sellaisia tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Salassapidon kohteena olevaa viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä myöskään antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen käytettäväksi tai nähtäväksi. (Julkisuuslaki 22 §.)

Julkisuuslaissa omaksuttu salassapitovelvollisuus muodostuu asiakirjasalaisuudesta, jolla tarkoitetaan velvollisuutta pitää asiakirja salassa sekä vaitiolovelvollisuudesta, jolla taas tarkoitetaan velvollisuutta olla ilmaisematta salassa pidettävä asia<sup>130</sup>. Julkisuuslaissa käytetään asiakirjasalaisuuden termiä, mutta varsinaisesti salassapidon kohteena on kuitenkin asiakirjan sisältämä tieto, eikä asiakirja itsessään<sup>131</sup>.

---

<sup>130</sup> Wallin – Konstari 2000, s. 122.

<sup>131</sup> Neuvonen 2017, s. 116.

Julkisuuslain 24 §:n on koottu 34 kohtaa sisältävä luettelo, jossa määritellään viranomaisen salassa pidettävät asiakirjat. Luettelossa asiakirjojen salassapitoperusteet on muotoiltu siten, että salassapito kohdistuu asiakirjaan, jos kyseessä oleva asiakirja sisältää tai koskee luettelossa todettuja tietoja. Asiakirjojen salassapidon perusteita on kuitenkin arvioitava tietokohtaisesti, sillä asiakirja voi mahdollisesti sisältää sekä julkisia että salaisia tietoja, tällöin osa asiakirjan sisältämästä tiedosta on julkista ja jokin toinen osa voi taas olla salassa pidettävää. Asiakirja ei siis ole kokonaan salassa pidettävä vain sen perusteella, että se sisältää tai koskee joitain tiettyjä tietoja. Asiakirja on kuitenkin pidettävä kokonaisuudessaan salassa, jos edellä mainitun kaltainen osajulkisuuden toteuttaminen ei ole mahdollista. Voidaankin katsoa, että julkisuusperiaate huomioon ottaen viranomaisten asiakirjoihin kohdistuvia salassapidon perusteita on sovellettava ja arvioitava tietokohtaisesti, eli asiakirjojen sisältämien tietojen salassa pitäminen on arvioita erikseen.<sup>132</sup>

Viranomaisen asiakirjan salassapidosta täytyy säätää laissa ja sille täytyy myös olla julkisuusperusoikeuden näkökulmasta katsottuna hyväksyttävä peruste<sup>133</sup>. Olennaisimmat salassapitoperusteet on pyritty sisällyttämään julkisuuslakiin, mutta myös muualla lainsäädännössä on mahdollista säätää erikseen asiakirjan salassa pitämisestä. Viranomaisen onkin lähtökohtaisesti ratkaistava salassapitoasia asiaa koskevia yleis- tai erityissäännöksiä soveltamalla.<sup>134</sup>

Asiakirjojen salassapidon ulottuvuus vaihtelee julkisuuslaissa. Salassapitovelvollisuutta koskevat säännökset voidaan jakaa ehdottomaan salassapitovelvollisuuteen ja vahinkoedellytysarvioinnille perustuvaan salassapitovelvollisuuteen. Ehdottomaan salassapitovelvollisuuteen perustuvien säännösten mukaan viranomaisen asiakirjat ovat salassa pidettäviä ilman minkäänlaisia lisäedellytyksiä, eli viranomaisen ei tarvitse selvittää aina jokaisessa tilanteessa erikseen sitä, seuraako asiakirjan julkisuuteen antamisesta mahdollisesti jotain haittaa säännöksessä suojatuille eduille.<sup>135</sup> Ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja voivat olla esimerkiksi yksityiselämää koskevat tiedot, jotka liittyvät yksityisyyden suojan alalla etenkin henkilöä koskeviin arkaluonteisiin tietoihin<sup>136</sup>. Julkisuuslaki ei kuitenkaan sisällä arkaluonteisia tietoja koskevaa yleistä salassapitoperustetta, mutta henkilöä koskevat arkaluonteiset tiedot ovat kuitenkin siitä huolimatta salassapidon kohteena etenkin yksityiselämän suojaan liittyvien salassapitoperusteiden

---

<sup>132</sup> Mäenpää 2016b, s. 394.

<sup>133</sup> Neuvonen 2017, s. 119.

<sup>134</sup> Kulla – Koillinen 2014, s. 67.

<sup>135</sup> Wallin – Konstari 2000, s. 127–128.

<sup>136</sup> Neuvonen 2017, s. 119.



nojalla<sup>137</sup>. Säännökset arkaluonteisten henkilötietojen käsittelykiellosta ja siitä tehtävistä mahdollisista poikkeuksista sisältyvät henkilötietolain 3 lukuun. Arkaluonteisia henkilötietoja ovat sellaiset henkilötiedot, jotka kuvaavat henkilön rotua tai etnistä alkuperää tai henkilön seksuaalista suuntautumista tai käyttäytymistä. Arkaluonteisia tietoja ovat myös sellaiset henkilötiedot, jotka kuvaavat henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai tietoa ammattiliittoon kuulumisesta tai henkilön rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta. Lisäksi arkaluonteisiksi henkilötiedoiksi katsotaan tiedot henkilön terveydentilasta, sairaudesta tai vammaisuudesta tai henkilöön kohdistetuista hoitotoimenpiteistä tai henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai tietoja henkilön saamista sosiaalihuollon palveluista, tukitoimista tai muista sosiaalihuollon etuuksista. (Henkilötietolaki 11 §.)

Henkilötietolain tavoin myös tulevassa tietosuoja-asetuksessa säädetään tiettyjen henkilötietojen käsittelykiellosta. Tulevan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan säännös erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien henkilötietojen käsittelykiellosta muistuttaakin henkilötietolain sisältämää arkaluonteisten henkilötietojen käsittelykieltoa koskevaa sääntelyä, vaikka tietosuoja-asetuksessa mainitut henkilötiedot eroavatkin joiltakin osin henkilötietolain vastaavista. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä ovat sellaiset henkilötiedot, joista ilmenee henkilön rotu tai etninen alkuperä, henkilön poliittisia mielipiteitä tai henkilön uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys. Tällaisia erityisiä henkilötietoryhmiä ovat myös tiedot, jotka koskevat henkilön geneettisten tai biometristen tietojen käsittelyä henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten sekä tiedot, jotka koskevat henkilön terveyttä tai luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista (tietosuoja-asetus 9 artikla 1 kohta).

Jos kyseessä taas on vahinkoedellytysarviointille perustuvasta salassapitovelvollisuudesta, niin viranomaisen on arvioitava aina asiakirjakohtaisesti tiedon antamisesta mahdollisesti aiheutuva haittaa kulloinkin kyseessä olevalle suojattavalle edulle. Tällöin salassapitoa koskevaan säännökseen sisältyy niin sanottu vahinkoedellytyslauseke.<sup>138</sup> Vahinkoedellytyslausekkeeseen perustuvat salassapitovelvollisuudet jaetaan julkisuusolettamaan ja salassapito-olettamaan. Julkisuusolettamassa lähtökohtana on se, että tieto on aina julkista, ellei tästä tiedon julkisuudesta seuraa julkisuuslaissa tai muualla lainsäädännössä yksityiskohtaisemmin määriteltyjä seuraamuksia, joiden perusteella tieto olisi aiheellista määritellä salassa pidettäväksi. Salassapitoa

---

<sup>137</sup> Mäenpää 2016b, s. 397–398.

<sup>138</sup> Wallin – Konstari 2000, s. 128.

koskevat perusteet esitetään vahinkoedellytyslauseessa, jossa määritellään sekä ehto että tilanne, jossa pääsääntöisesti julkisena pidettävä tieto on mahdollista määrittää salassa pidettäväksi.<sup>139</sup>

Salassapito-olettamassa on taas kyse siitä, että sen perusteella tieto on lähtökohtaisesti salaista, ellei tiedon julkisuuteen antamisesta seuraa yksityiskohtaisemmin määriteltyjä haitallisia seuraamuksia. Salassapito-olettaman kohdalla vahinkoedellytyslausekkeen tarkoituksena onkin toimia salassapidon rajoitteena, joka edistää muussa tapauksessa salassa pidettävien tietojen julkisuutta.<sup>140</sup>

Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään viranomaisen salassa pidettävistä asiakirjoista. Pykälässä luetellut erilaiset salassapitoperusteet eroavat toisistaan niihin liittyvän salassapitointressin perusteella. Salassapitointressejä on jaoteltu esimerkiksi yksityistä ja yleistä intressiä suojaaviin salassapitoperusteisiin.<sup>141</sup> Julkisuuslaissa säädetty salassapitoperusteet liittyvät muun muassa valtion turvallisuuteen, liike- ja ammattisalaisuuksiin sekä yksityisyyden suojaan.

Kunnan verkkoviestinnän ja -tiedottamisen kannalta huomion arvoisimpina salassapitoperusteina voidaan pitää erityisesti yksityisyyden suojaan kohdistuvia salassapitointressejä. Yksityisyyden suoja koskevat julkisuuslain 24 §:n 1 momentit kohdat 23–32. Kunnissa tyypillisiä yksityisyyden suojaan liittyviä salassa pidettäviä tietoja ovat muun muassa tiedot, jotka koskevat sosiaalihuollon asiakasta tai työhallinnon henkilöasiakasta sekä heidän mahdollisesti saamaansa etuutta tai palvelua taikka tietoja, jotka kertovat henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta (kohta 25). Lisäksi kunnissa tyypillisesti käsiteltäviä yksityisyyden suojaan liittyviä salassa pidettäviä tietoja ovat esimerkiksi tiedot, jotka koskevat henkilön poliittista vakaumusta (salassa pitäminen ei kuitenkaan koske esimerkiksi tietoa kunnan luottamushenkilön edustamasta puolueesta) tai henkilön yksityiselämän piirissä esittämiä mielipiteitä taikka tietoja, jotka koskevat henkilön elintapoja, osallistumista yhdistystoimintaan tai tietoja henkilön vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista edellä mainittuihin verrattavissa olevista henkilökohtaisista oloista (kohta 32). Tällaisia yksityisyyden suojaan liittyviä salassa pidettäviä tietoja ovat myös muun muassa sellaiset tiedot, jotka koskevat henkilön vuosituloja tai kokonaisvarallisuutta tai henkilön saaman tuen tai etuuden perusteena olevia tuloja ja varallisuutta taikka tietoja, jotka muutoin kuvaavat henkilön taloudellista asemaa (kohta 23). Salassa pidettävät tiedot

---

<sup>139</sup> Neuvonen 2017, s. 120.

<sup>140</sup> Neuvonen 2017, s. 120.

<sup>141</sup> Neuvonen 2017, s. 121.

koskevat siis useimmiten suoraan henkilöitä itseään tai heidän muuhun yksityiselämäänsä liittyviä tietoja. Salassapidolla kunnan verkkoviestinnän yhteydessä pyritäänkin useimmiten turvaamaan juurikin yksittäisten henkilöiden ja heidän lähipiirinsä yksityisyyden suojan toteuttaminen.

Kunnissa käsitellään kuitenkin myös muita kuin yksityisyyden suojaan liittyviä salassa pidettäviä tietoja. Tällaisia salassa pidettäviä tietoja ovat tyypillisesti esimerkiksi julkisyhteisöjen ja yksityisten yritysten liikesalaisuuksia koskevat tiedot (17 ja 20 kohta) sekä tiedot, jotka liittyvät erilaisiin henkilöiden ja rakennusten turvallisuuteen liittyviin järjestelyihin (7 kohta).

Viranomaisten, kuten esimerkiksi kunnan, on huomioitava salassapitoa koskevat rajoitukset etenkin toteuttamassaan verkkotiedottamisessa. Viranomaisten toteuttama tiedottaminen ei itsessään oikeuta viranomaista poikkeamaan salassapitoa koskevista velvoitteistaan.<sup>142</sup> Voidaan katsoa, että salassapitoa koskevat rajoitukset tulevat erityisesti esiin kuntien julkaistessa toimielintensä esityslistoja ja pöytäkirjoja viestintä- ja tiedottamistarkoituksessa internetsivullaan.

Kunnat eivät siis voi viedä esimerkiksi toimielintensä esityslistoja sekä niitä koskevia liiteaineistoja yleiseen tietoverkkoon sellaisenaan, vaan verkkoon vietävät asiakirjat on käytävä kunnan toimesta tarkasti läpi ja näistä yleiseen tietoverkkoon vietävistä versiosta tulee poistaa mahdolliset salassa pidettävät tiedot. Kunnan on huomioitava tietojen mahdollinen salassapito myös viedessään toimielintensä pöytäkirjoja yleiseen tietoverkkoon. Salassapitoa koskevista säännöksistä voi seurata esimerkiksi se, että pöytäkirjoissa olevia tietoja ei ole mahdollista julkaista kokonaisuudessaan yleisessä tietoverkossa. Kunnan on kuitenkin huomioitava pöytäkirjojen verkossa julkaisemisessa myös se, että julkaistuista pöytäkirjoista on löydyttävä aina päätöksentekoon olennaisesti liittyvät tiedot sekä sellaiset tiedot, jotka ovat tarpeellisia oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemiseksi. Jos pöytäkirjassa oleva tieto on kokonaan salassa pidettävä, niin pöytäkirjassa on siitä huolimatta oltava tieto salassa pidettävän asian käsittelystä sekä lisäksi se seikka, mihin säännökseen kyseessä oleva tiedon salassapito kulloinkin perustuu.<sup>143</sup> Kuten edellä mainituissa viestintä- ja tiedottamiskeinoissa, niin kunnan on otettava salassapitoa koskevat säännökset huomioon myös viedessään kunnan ilmoituksia yleiseen tietoverkkoon (kuntalaki 108 §).

---

<sup>142</sup> Mäenpää 2016b, s. 309.

<sup>143</sup> HE 268/2014 vp, s. 159, s. 240.

Salassapitoa koskevien säännösten takia kunnan onkin toimittava erittäin huolellisesti viedessä viestintä- ja tiedottamistarkoituksessa erilaisia asiakirjoja yleiseen tietoverkkoon. Kuten kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessäkin mainitaan, niin kunnan on aina syytä tarkistaa yleisessä tietoverkossa julkaistavat asiakirjat, niiden mahdollisesti sisältämien salassa pidettävien tietojen varalta. Tämän avulla on mahdollista varmistaa se, että salassa pidettäviä tietoja ei ainakaan kunnan toimesta ajaudu yleiseen tietoverkkoon, jonka kautta ne voisivat mahdollisesti levitä erittäin laajan yleisön tietoon. Kunta voi tarkistaa tietojen salassapitoa koskevat tarkemmat rajaukset esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n 32-kohtaisesta luettelosta. Salassapidossa on syytä huomioida myös se, että tiedon salassapito voi olla joko ehdotonta tai sitä voi koskea salassapito-olettama, taikka julkisuusolettama.

#### **4.5 Kunnan verkkoviestintä ja henkilökisterit**

Kunnan verkkoviestinnässä ja erityisesti toimielinten pöytäkirjojen sekä esityslistojen verkkojulkaisemisen yhteydessä on syytä tarkastella myös sitä, että muodostuuko yleisessä tietoverkossa julkaistuista henkilötietoja sisältävistä pöytäkirjoista ja esityslistoista mahdollisesti henkilötietolain säänneltyjä henkilökistereitä, jonka seurauksena esityslistojen ja pöytäkirjojen verkkojulkaisemisessa olisi otettava huomioon henkilötietolain sekä julkisuuslain sisältämät säännökset henkilötietojen luovutuksesta.

Tiedonsaantioikeus sekä henkilötietojen luovutus viranomaisen henkilökistereistä määräytyy julkisuuslain säännösten perusteella<sup>144</sup>. Henkilötietolain 8 §:n 4 momentissa säädetäänkin, että: ”oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilökisteristä on voimassa, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään.” Julkisuuslaki onkin viranomaistoiminnassa henkilötietojen luovutusta koskevan sääntelyn osalta noudatettava ensisijainen laki, jota lisäksi kuitenkin täydentää myös henkilötietolain säännökset<sup>145</sup>.

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetään siitä, että viranomaisen henkilökisteristä on sallittua antaa henkilötietoja sisältävä kopio, tuloste tai sen tiedot sähköisessä muodossa ainoastaan, jos luovutuksensaajalla, eli tietojen vastaanottajalla, on henkilötietojen suojaa koskevien

---

<sup>144</sup> HaVM 26/1998 vp, s. 5–6.

<sup>145</sup> Voutilainen 2012, s. 225.

säännösten perusteella oikeus käsitellä kyseessä olevia henkilötietoja, ellei muualla lainsäädännössä ole säädetty toisin. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin säännöksellä katsotaan olevan merkitystä erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa henkilörekisterissä olevia tietoja luovutetaan hyödyntäen teknistä käyttöyhteyttä. Tällaisessa tapauksessa viranomaisen on pidettävä huolta siitä, että luovutuksen saajalla on mahdollisuus päästä käsiksi vain sellaisiin tietoihin, joihin hänellä henkilötietojen käsittelijän- tai rekisterinpitäjänroolissa on lainmukainen oikeus.<sup>146</sup> On mahdollista esimerkiksi katsoa, että erilaisten henkilötietojen vieminen yleiseen tietoverkkoon on tämänkaltaista henkilötietojen luovutusta henkilörekisteristä.

Henkilörekisterillä tarkoitetaan käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään joko osittain tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla. Lisäksi henkilörekisterillä tarkoitetaan myös käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että henkilötiedot on mahdollista löytää helposti sekä kohtuuttomitta kustannuksitta. (Henkilötietolaki 3 § 1 momentti 3 kohta.) Henkilörekisterit onkin siten mahdollista jakaa henkilötietolain määritelmän perusteella automaattisen tietojenkäsittelyn avulla pidettyihin henkilörekistereihin sekä manuaalisiin henkilörekistereihin.

Henkilötietolain sisältämä henkilörekisterin määritelmä vastaa hyvin pitkälti henkilötietodirektiivin johdanto-osan 27 kohtaa, jonka mukaan tietosuojaan soveltamisala ei saa olla riippuvainen kulloinkin käytetystä tekniikasta. Direktiivissä mainitaan myös, että manuaalisen tietojenkäsittelyn osalta direktiivin soveltamisalaan kuuluvat pelkästään sellaiset rekisterit, joiden avulla henkilötiedot ovat helposti saatavilla. Tulevan tietosuoja-asetuksen mukaan henkilörekisteri taas on mikä tahansa jäsenneiltyä henkilötietoa sisältävä tietojoukko, josta tiedot ovat saatavilla tietyin perustein. Tämä kyseessä oleva tietojoukko voi olla joko keskitetty, hajautettu tai jaettu toiminnallisien tai maantieteellisten perustein. (Tietosuoja-asetus 4 artikla 6 kohta.)

Viranomaistoiminnassa yleisimpänä henkilörekisterinä voidaan pitää asiakasrekisteriä<sup>147</sup>. Esimerkiksi kunnallishallinnossa on usein käytössä monia erilaisia asiakasrekistereitä, kuten esimerkiksi potilasrekistereitä sekä oppilasrekistereitä. Lisäksi kunnissa on käytössä myös esimerkiksi erilaisia hallinnollisia rekistereitä, kuten muun muassa erilaisia henkilöstöön liittyviä rekistereitä.

---

<sup>146</sup> Voutilainen 2007, s. 144.

<sup>147</sup> Voutilainen 2007, s. 129.

Henkilötietolakia koskevan lainvalmisteluaineiston mukaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla pidettävän henkilörekisterin määrittely sisältää loogisen rekisterikäsitteen. Loogisella rekisterillä tarkoitetaan sitä, että kaikki sellaiset tiedot, joita hyödynnetään samassa käyttöyhteydessä, katsotaan liittyvän samaan henkilörekisteriin riippumatta siitä, miten ja mihin nämä tiedot ovat kulloinkin tallennettu. Looginen rekisteri merkitsee myös sitä, että tietojenkäsittelyn avulla syntyviä lyhytaikaisia tiedostoja ja tallenteita ei pidetä eri henkilörekistereinä siinä tapauksessa, jos ne ovat rekisterinpitäjän hallussa ja niitä hyödynnetään määriteltäviin henkilötietojen käsittelyn tarkoituksiin. Lisäksi henkilötietolakia koskevassa hallituksen esityksessä mainitaan, että automaattista tietojenkäsittelyä hyödyntämällä toteutettu tekstinkäsittely, kuten esimerkiksi päätöksen tai muun vastavanlaisen asiakirjan laatiminen, ei vielä itsessään muodosta henkilörekisteriä, vaikka siinä käsiteltäisiinkin henkilötietoja. Edellä olevan edellytyksenä on se, että tekstinkäsittelyn avulla yksinomaan tuotetaan asiakirja ilman, että sitä säilytetään pysyvämmän sähköisenä versiona osana tietojenkäsittelyjärjestelmää.<sup>148</sup>

Muodostaakseen henkilörekisterin, automaattisen tietojenkäsittelyn avulla toteutetussa asiakirjassa olisi siis oltava kyse jostain tiettyä tehtävää varten muodostetusta tietojoukosta, jolla olisi jonkinlainen itsenäinen käyttötarkoitus. Pelkästään se seikka, että jokin mahdollisesti henkilötietoja sisältävä asiakirja on laadittu automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ei tee siitä vielä henkilörekisteriä.

Esimerkiksi kunnan toimielinten pöytäkirjat sekä esityslistat saattavat joissain tapauksissa sisältää erilaisia henkilötietoja. Jos esimerkiksi päätösasiakirjoja viedään yleiseen tietoverkkoon, niin voidaan katsoa, että näistä päätösasiakirjoista voi mahdollisesti syntyä henkilötietoja sisältävä tietojoukko, jonka ei katsota käyttötarkoitukseltaan olevan henkilörekisteri, mutta joka kuitenkin tosiasiallisesti muodostaa henkilörekisterin<sup>149</sup>. Tietosuojavaltuutetun toimisto on kuitenkin katsonut, että kunnan Internet-sivuilla laitetut toimielimien päätöspöytäkirjat ja esityslistat eivät muodosta henkilörekisteriä. Ainoastaan siinä tapauksessa, että pöytäkirja, esityslista tai niiden liitteet sisältävät luettelon henkilörekisteriin liittyvistä tiedoista, ja kyseessä oleva päätös liittyy rekisterin tarkoitukseen, niin luettelon on mahdollista katsoa muodostavan tässä päätöksentekotarkoituksessa henkilörekisterin tai sen osan. Tämän kaltainen esityslistassa tai päätöspöytäkirjassa oleva luettelo voisi mahdollisesti koskea esimerkiksi viranhakijoita tai palkankorotuksen saaneita henkilöitä. Myös sellaisessa tilanteessa, jossa kunnan pöytäkirjoja ja esityslistoja sisältävällä verkkosivustolla on jonkinlainen hakusanajärjestelmä, eli toisin sanoen

---

<sup>148</sup> HE 96/1998 vp, s. 35–36.

<sup>149</sup> Voutilainen 2007, s. 144–145.

hakukone, jota hyödyntäen on mahdollista löytää julkaistuista asiakirjoista tiettyä luonnollista henkilöä koskevia tietoja, on kyse henkilörekisteristä.<sup>150</sup>

Tietosuojavalvutettu on todennut myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisua varten antamassaan lausunnossa, että kunnanhallituksen ja lautakuntien pöytäkirjojen sekä esityslistojen ei ole katsottu ainakaan sellaisenaan muodostavan henkilötietolain mukaista henkilörekisteriä. Antamansa aikaisemman ohjeistuksensa tavoin tietosuojavalvutettu ei nähnyt myöskään antamassaan lausunnossa estettä kunnan päätösasiakirjojen julkaisemiselle internetissä.<sup>151</sup> Mutta, jos siis kunnan yleisessä tietoverkossa julkaisemat pöytäkirjat tai esityslistat sisältävät esimerkiksi sellaisen luettelon, jonka katsotaan muodostavan henkilötietolain mukaisen henkilörekisterin, niin kunnan on otettava tällöin huomioon julkisuuslain 16 §:n 3 momentin määräykset henkilötietojen luovutuksessa, sillä luetteloon sisältyvien henkilötietojen luovutus määräytyisi näiden julkisuuslakiin sisältyvien säännösten mukaan.

Tietosuojavalvutetun tulkintaa henkilötietoja sisältävien pöytäkirjojen ja esityslistojen asemasta verkkojulkaisemisen yhteydessä, on mahdollista pitää pulmallisena niin teknisesti kuin myös rekisterinpitäjänkin kannalta. Tilanne, jossa viranomainen, kuten esimerkiksi kunta, rekisterinpitäjänä on määritellyt pöytäkirjojen ja esityslistojen verkossa julkaisemisen käyttötarkoitukseksi julkisuusperiaatteen toteuttamisen ilman henkilörekisterin käyttötarkoitusta, olisi juuri sen kaltainen, missä viranomaiselle ei kuuluisi rekisterinpitäjälle säädetyt velvollisuudet. Voidaan katsoa, että todellisuudessa päätösasiakirjat kuitenkin sisältävät erittäin usein erilaisia henkilötietoja, ja tällöin henkilörekisterin määritelmä tulisikin kyseessä olevien asiakirjojen kohdalla täytetyksi. Ja koska henkilötietoja käsitellään eli luovutetaan yleisölle tiedoksi yleistä tietoverkkoa hyödyntämällä, niin soveltamisala henkilötietojen käsittelyssä olisi selvä, sillä henkilötietolakia sovelletaan kaikkeen henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Se, että viranomaisen päätösasiakirjoja sisältävällä verkkosivustolla on tai ei ole jonkinlaista hakukonetta ei tulisi katsoa vaikuttavan asiaan, sillä yksittäisen luonnollisen henkilön tietojen hakeminen julkaistuista asiakirjoista onnistuu kuitenkin muitakin teknisiä hakumenetelmiä hyödyntäen.<sup>152</sup> Nykyisin esimerkiksi useimmat yleisimmät internetiselaimet sisältävät erilaisia hakumenetelmiä, joiden avulla käyttäjät voivat muun muassa etsiä verkkosivujen sisällössä esiintyviä sanoja tai muita mahdollisia ilmauksia. Tietosuojavalvutettu esitti eduskunnan oikeusasia-

---

<sup>150</sup> Asiaa tietosuojasta 10/1999, s. 7, 15–16.

<sup>151</sup> EOA 28.3.2007, Dnro 441/2/05.

<sup>152</sup> Voutilainen 2007, s. 145.

miehen ratkaisua varten antamassaan lausunnossa, että hakusanajärjestelmään liittyviltä mahdollisilta tulkintaongelmilta voitaisiin välttyä siten, että kunta loisi internetsivuilleen erillisen asiaperusteisen tiedonhakujärjestelmän. Tietosuojavaltutetun mukaan tämän kaltainen kunnan verkkosivuilla oleva hakujärjestelmä toteuttaisi muutoinkin julkisuuslain periaatteita ja tavoitteita.<sup>153</sup>

On kuitenkin olennaista muistaa, että henkilötietolakia sovelletaan kaikesta huolimatta kaikeen automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn ja näin ollen henkilötietolain sääntely koskee myös muun muassa henkilötietoja sisältävien asiakirjojen käsittelyä yleisessä tietoverkossa<sup>154</sup>.

Mutta, jos yleisessä tietoverkossa julkaistavien viranomaisten päätösasiakirjojen ei katsota muodostavan henkilötietolain mukaista henkilörekisteriä, niin siinä tapauksessa näiden kyseessä olevien asiakirjojen verkkojulkaisemiseen ei voitane soveltaa julkisuuslaissa säädettyä henkilötietojen luovutusta koskevaa säännöstä. Julkisuuslaki on mahdollista nähdä tulkinnanvaraisena siltä osin, miten tällainen viranomaisen asiakirja, jonka ei katsota kuuluvan henkilörekisterin määritelmän piiriin, mutta joka kuitenkin sisältää henkilötietoja, voidaan luovuttaa, eli esimerkiksi julkaista yleisessä tietoverkossa. Voidaan katsoa, että edellä mainitun kaltaisissa tilanteissa viranomaisten olisi syytä ainakin informoida verkkosivujensa käyttäjiä henkilötietojen käsittelyn edellytyksistä sekä siihen liittyvistä vastuista.<sup>155</sup>

Henkilötietojen verkkojulkaisun yhteydessä on myös mahdollista katsoa, että siinä olisi otettava huomioon henkilötietolain 22 §:n ja 23 §:n määräykset henkilötietojen siirrosta Euroopan unionin ulkopuolelle, sillä henkilötietojen julkaisemisen yleisessä tietoverkossa katsotaan olevan henkilötietojen luovuttamista rajoittamattomalle ja kontrolloimattomalle piirille Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolelle. Mainitun säännöksen on katsottu koskevan sekä henkilörekisterissä olevia henkilötietoja että muita henkilötietoja. Esimerkiksi viranomaisten internetissä julkaisemat henkilörekistereiksi luettavat luettelot, yhteystiedot tai henkilötietoja sisältävät pöytäkirjat on mahdollista tulkita henkilötietojen luovuttamiseksi ja sen seurauksena, että internetissä on kyse maailmanlaajuisesta tietoverkosta, edellä mainittujen tietojen julkaiseminen verkossa tarkoittaa sitä, että kyseiset henkilötiedot luovutetaan Euroopan unionin- sekä

---

<sup>153</sup> EOA 28.3.2007, Dnro 441/2/05.

<sup>154</sup> C-101/01 Bodil Lindqvist (2003) Kok. I-12992, kohta 27. Euroopan yhteisön tuomioistuim on antamassaan ennakkoratkaisussa todennut: ”että sitä, että Internet-kotisivulla viitataan henkilöihin ja yksilöidään heidät joko nimeltä tai muulla tavoin, kuten ilmoittamalla heidän puhelinnumeronsa tai antamalla tietoja heidän työsuhteestaan ja harrastuksistaan, on pidettävä direktiivin 95/46/EY 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna kokonaan tai osittain automatisoituna henkilötietojen käsittelynä.”

<sup>155</sup> Voutilainen 2007, s. 145.



Euroopan talousalueen ulkopuolelle kontrolloimattomaan tietoverkkoon.<sup>156</sup> Myös tulevan EU:n tietosuoja-asetuksen V luvussa säädetään henkilötietojen siirrosta Euroopan talousalueen ulkopuolelle.

Voidaan kuitenkin katsoa, että henkilötietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa sekä henkilötietolain sisältämät säännökset, koskien henkilötietojen luovuttamista Euroopan unionin sekä Euroopan talousalueen ulkopuolelle, eivät kuitenkaan ole täysin yksiselitteisiä<sup>157</sup>. Henkilötietojen julkaisemista internetissä ja henkilötietojen luovuttamista Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolelle on tarkasteltu esimerkiksi Euroopan yhteisöjen tuomioistuinten antamassa ennakkoratkaisussa (asia C-101/01, Bodil Lindqvist, EYT 29/03). Tämän edellä mainitun ennakkoratkaisun onkin katsottu mahdollistavan muun muassa henkilötietoja sisältävien päätösasiakirjojen sekä esityslistojen julkaisemisen yleisessä tietoverkossa<sup>158</sup>. Kunnan ei siis siten tarvitse huomioida henkilötietojen luovuttamista Euroopan unionin ulkopuolelle koskevia henkilötietolain säännöksiä julkaistessaan toimielintensä päätösasiakirjoja verkkosivuiltaan, vaikka ne jossain tapauksissa sisältäisivätkin henkilötietoja.

Kun kunnat toteuttavat verkkoviestintäänsä, niin niiden tulisikin tarkastaa yleiseen tietoverkkoon viemänsä asiakirjat ja muut siellä mahdollisesti julkaistavat materiaalit sekä henkilötietolain että julkisuuslain näkökulmasta. Kunnan on esimerkiksi tarkastettava ja arvioitava sisältävätkö muun muassa viestintä- ja tiedottamistarkoituksessa julkaistavat kunnan toimielinten pöytäkirjat tai esityslistat mahdollisesti henkilötietolain mukaan henkilörekistereiksi luokiteltavia luetteloita, joka tarkoittaisi sitä, että kunnan olisi otettava huomioon julkisuuslain henkilötietojen luovutusta koskevat määräykset. Julkisuuslain määräysten perusteella kunnat eivät saa viedä henkilörekistereitä sisältäviä päätösasiakirjojaan yleiseen tietoverkkoon, sillä ne olisivat siellä ennalta rajoittamattoman joukon käytettävissä.

Lisäksi edellä käsitellyn perusteella voidaan nähdä, että kunnan on verkkoviestinnässään kiinnitettävä huomiota myös siihen, onko kunnan internetsivuilla käytettävissä sellaista hakutoimintaa, jonka avulla julkaistuista asiakirjoista on mahdollista löytää yksittäisiä luonnollista henkilöä koskevia henkilötietoja. Toisaalta on kuitenkin myös mahdollista katsoa, että tällaisen hakutoiminnon olemassa ololla ei ole enää nykyisen kuntalain viestintää koskevan sääntelyn myötä samanlaista merkitystä, kuin oli aikaisemmin, sillä kuten edellä käsitelystä on käynyt ilmi, niin henkilötietojen julkaisemista sekä säilyttämistä yleisessä tietoverkossa on voimassa

---

<sup>156</sup> Voutilainen 2007, s. 145–146.

<sup>157</sup> Voutilainen 2007, s. 146.

<sup>158</sup> Voutilainen 2007, s. 148.

olevassa sääntelyssä rajoitettu muun muassa ajallisesti, joten tiedot eivät olisi löydettävissä kunnan verkkosivuilta kovinkaan kauan.

## **5 KUNNAN VERKKOVIESTINTÄ JA HENKILÖTIETOJEN JULKAISEMINEN YLEISESSÄ TIETOVERKOSSA**

### **5.1 Henkilötietojen julkaiseminen kunnan verkkoviestinnän yhteydessä**

Yksittäisiä henkilöitä koskevat erilaiset henkilötiedot ovat usein läsnä asioissa, joita käsitellään kuntien toteuttaman viestinnän ja tiedottamisen yhteydessä. Kuten tutkielmasta on jo aiemmin käynyt ilmi, niin henkilötietoja voi sisältyä usein erityisesti yleisessä tietoverkossa viestintä- ja tiedottamistarkoituksessa julkaistaviin kunnan toimielinten pöytäkirjoihin ja esityslistoihin.

Tutkielman neljännen pääluvun tarkastelun perusteella voidaan huomata, että kunnan on toteuttamassaan verkkoviestinnässä otettava huomioon monia yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan liittyviä asioita sekä huomioitava myös verkkoviestinnässä hyödynnettävien aineistojen mahdollisesti sisältämät erilaiset salassa pidettävät tiedot. Yksityisyyden suojan ja salassapidon toteutumisen huomioiminen nousee esiin kunnan verkkoviestinnän yhteydessä erityisesti silloin, kun viestintään ja tiedottamiseen liittyy erilaisten henkilötietojen käsittelemistä. Kuten tutkielman aikaisemmasta käsittelystä on käynyt ilmi, niin henkilötietojen suojan toteutuminen on pyritty huomioimaan kunnan viestintää koskevassa sääntelyssä esimerkiksi säättämällä henkilötietojen verkkojulkaisuun liittyvistä ajallisista rajoituksista sekä pyrkimällä rajoittamaan verkossa julkaistavat henkilötiedot ainoastaan sellaisiin tietoihin, jotka ovat tiedonsaannin ja viestinnän tarkoituksen toteutumisen kannalta välttämättömiä.

Esimerkiksi kunnan viestintään liittyvässä kuntalain 140 §:n 1 momentissa mainitaan muun muassa, että kunnan toimielinten yleiseen tietoverkkoon vietävissä pöytäkirjoissa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Kuntalaissa ei kuitenkaan ole määritelty tarkemmin sitä, minkälaisen henkilötietojen voidaan katsoa olevan tällaisia laissa mainitun kaltaisia tiedonsaannin kannalta välttämättömiä henkilötietoja. Kuntalain sääntelyn sisällöstä ei siis voi suoraan päätellä sitä, minkälaisia henkilötietoja kunnat voivat tarkalleen ottaen julkaista esimerkiksi viestintä- ja tiedottamistarkoituksessa yleisessä tietoverkossa julkaistavissa kunnan toimielinten pöytäkirjoissa. Myöskään muissa kunnan viestintään liittyvissä säännöksissä, kuten esimerkiksi kuntalain 29 §:ssä, ei oteta tarkemmin kantaa siihen, minkälaisen henkilötietojen julkaisemisen voidaan katsoa olevan tarpeellista ja oikeutettua kunnan toteuttaman verkkoviestinnän yhteydessä. Salassa pidettävien henkilötietojen kohdalla tilanne

on kuitenkin toinen, sillä salassa pidettävistä henkilötiedoista säädetään tarkemmin lailla, kuten esimerkiksi tutkielman luvusta: *4.4 Kunnan verkkoviestintä ja salassa pidettävät tiedot* on käynyt ilmi.

Tässä luvussa tarkastellaankin, minkälaisia henkilötietoja kunnat voivat ja eivät voi julkaista toteuttamansa verkkoviestinnän yhteydessä. Luvussa tarkastellaan myös henkilötietojen julkaisemisen tarpeellisuutta kunnan verkkoviestinnän yhteydessä sekä kunnan oikeutta julkaista henkilötietoja yleisessä tietoverkossa. Ennen edellä selostettujen asioiden tarkasteluun siirtymistä tutkielmassa käsitellään kuitenkin lyhyesti niitä syitä, joiden vuoksi yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan huomioimisen voidaan katsoa olevan oleellista kunnan toteuttaman verkkoviestinnän yhteydessä.

## **5.2 Henkilötietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa ja siihen kohdistuvat riskit**

Kuntalain viestintää koskevan sääntelyn perusteella kunnat eivät siis voi viedä yleiseen tietoverkkoon mitä tahansa henkilötietoja. Henkilötietojen yleisessä tietoverkossa julkaisun välttämiseksi voidaan katsoa löytyvän useitakin perusteltuja syitä. Nykyistä kuntalakia koskevan lainvalmisteluaineiston perusteella voidaan huomata, että myös kunnan viestintää koskevia säännöksiä valmisteltaessa oli tiedostettu nämä henkilötietojen verkossa julkaisemisen rajoittamisen taustalla vaikuttavat syyt.

Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä on tuotu esille se, että on olemassa tietynlaisia tietotyyppisiä, jotka yleiseen tietoverkkoon viedessä voivat altistaa asianosaiset mahdollisesti erilaisille riskeille. Tällaisina erilaisille riskeille altistavina henkilötietoina hallituksen esityksessä mainitaan muun muassa henkilön henkilötunnus, osoite, puhelinnumero, sähköposti-osoite, pankkitilin numero sekä tieto henkilön perheenjäsenistä. Hallituksen esityksessä on tuotu esille myös se, että esimerkiksi näiden edellä mainittujen henkilötietojen julkaisemista voidaan pitää tavallisesti myös varsin tarpeettomana kuntalaisten tiedonsaannin toteuttamisen kannalta.<sup>159</sup> Henkilötietojen julkaisun tarpeellisuutta kunnan toteuttaman viestinnän ja tiedottamisen kannalta sekä kunnan oikeutta julkaista henkilötietoja yleisessä tietoverkossa kunnan verkkoviestinnän yhteydessä tarkastellaan tarkemmin tutkielman luvussa: *5.3 Henkilötietojen*

---

<sup>159</sup> HE 268/2014 vp, s. 240.

*julkaisemisen tarpeellisuudesta sekä kunnan oikeudesta julkaista henkilötietoja verkkoviestinnän yhteydessä.*

Hallituksen esityksessä oleva listaus erilaisia riskejä aiheuttavista henkilötiedoista on kuitenkin enemmänkin esimerkinomainen ja siinä ei ole ymmärrettävästi otettu huomioon kaikkia sellaisia henkilötietoja, jotka saattavat mahdollisesti aiheuttaa yleiseen tietoverkkoon viettäessä riskejä henkilöille, joita kyseessä olevat tiedot kulloinkin koskevat. Listauksesta voidaan kuitenkin katsoa käyvän ilmi se, kuinka sinänsä varsin harmittomiltakin vaikuttavat henkilöihin liittyvät tiedot voivat aiheuttaa erilaisia riskejä, jos niitä viedään lähes rajoittamattoman käyttäjäkunnan nähtäväksi ja hyödynnettäväksi yleiseen tietoverkkoon.

Yleisessä tietoverkossa julkaistuja henkilötietoja on mahdollista käyttää moniin erilaisiin epäasiallisiin tarkoituksiin, kuten esimerkiksi identiteettivarkauksiin. Identiteettivarkaus lisättiin rikoslakiin Suomessa vuonna 2015. Rikoslain (39/1889) 38 luvun 9a §:ssä (10.4.2015/368) säädetään identiteettivarkauksesta seuraavanlaisesti: ”Joka erehdyttääkseen kolmatta osapuolta oikeudettomasti käyttää toisen henkilötietoja, tunnistamistietoja tai muuta vastaavaa yksilöivää tietoa ja siten aiheuttaa taloudellista vahinkoa tai vähäistä suurempaa haittaa sille, jota tieto koskee, on tuomittava identiteettivarkauksesta sakkoon.” Identiteettivarkauden toteuttamisessa hyödynnetään useimmiten esimerkiksi henkilön nimeä, sähköpostiosoitetta tai kuvaa<sup>160</sup>. Henkilön nimen tai sähköpostiosoitteen vieminen yleiseen tietoverkkoon kunnan verkkoviestinnän toteuttamisen yhteydessä voi siis pahimmassa tapauksessa johtaa jopa siihen, että näitä kyseisiä tietoja hyödynnetään esimerkiksi identiteettivarkauden toteuttamiseen. Riskit identiteettivarkauden kohteeksi joutumiselle ovat myös yhä suurempia, sillä identiteettivarkaudet ovat yleistyneet ja esimerkiksi vuonna 2017 identiteettivarkauksiksi luokiteltavia rikoksia tuli Suomessa poliisin tietoon 3900 kappaletta<sup>161</sup>.

Yleiseen tietoverkkoon viettäviin henkilötietoihin mahdollisesti kohdistuvat erilaiset riskit eivät tietenkään liity ainoastaan henkilötietojen avulla tehtäviin varsinaisiin väärinkäytöksiin, vaan yksittäistä henkilöä koskevien henkilötietojen vieminen yleiseen tietoverkkoon aiheuttaa yksinkertaisesti yleisen riskin henkilön yksityisyyden suojan toteutumiselle ja riskin jokaisen ihmisen oikeudelle olla yksin. Voidaan esimerkiksi katsoa, että harva haluaa omien henkilötietojensa päätyvän rajoittamattoman ihmisjoukon tietoisuuteen, vaikka verkossa julkaistuja henki-

---

<sup>160</sup> Soininen 2017, s. 94.

<sup>161</sup> Tilastokeskus: ”Tietoon tulleiden seksuaalisten ahdistelujen määrä väheni 22,6 prosenttia, raiskauksien määrä kasvoi 6 prosenttia.” 16.3.2018. <[http://www.stat.fi/til/rpk/2017/04/rpk\\_2017\\_04\\_2018-03-16\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/rpk/2017/04/rpk_2017_04_2018-03-16_tie_001_fi.html)>.

lötietoja ei sinänsä hyödynnettäisikään mihinkään varsinaisiin väärinkäytöksiin tai muihin epäasiallisiin tarkoituksiin. Esimerkiksi monelle pelkkä ajatuskin siitä, että oma kotiosoite, henkilökohtainen puhelinnumero tai omaa lähipiiriä koskeva tieto olisi vapaasti löydettävissä yleisestä tietoverkosta tuntuu varsin epämiellyttävältä.

Asiaa tarkasteltaessa on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että kaikki hallituksen esityksessäkään mainitut henkilötiedot eivät kuitenkaan ole sinänsä salassa pidettäviä tietoja. Esimerkiksi listassa mainittua henkilötunnusta ei ole säädetty henkilötietolaissa salassa pidettäväksi tiedoksi. Vaikkakaan henkilötunnusta ei ole säädetty yleisesti salassa pidettäväksi tiedoksi, niin voidaan kuitenkin katsoa, että henkilötunnuksen käsittelyssä on noudatettava varovaisuutta ja sitä tulisikin käyttää erilaisissa asiakirjoissa ja näkymissä ainoastaan sellaisissa tilanteissa, joissa sen käyttäminen on asian kannalta tarpeellista<sup>162</sup>. Ja onhan muistettava, että salassa pidettävien tietojen julkaiseminen kunnan verkkoviestinnän yhteydessä on muutenkin kaikissa olosuhteissa kiellettyä, kuten tutkielman alaluvusta *4.4 Kunnan verkkoviestintä ja salassa pidettävät tiedot* on käynyt ilmi. Salassa pidettävien henkilötietojen joutuminen yleiseen tietoverkkoon aiheuttaisikin todennäköisesti vieläkin vakavampia riskejä asiassa kyseessä oleville henkilöille, kuin kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä mainitut henkilötiedot aiheuttaisivat yleiseen tietoverkkoon joutuessaan.

Muun muassa edellä esiin nostettujen erilaisten syiden vuoksi onkin tärkeää, että nykyisessä kunnan viestintää koskevassa sääntelyssä on kiinnitetty aikaisempaa enemmän huomiota yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan toteutumiseen. Vaikka henkilötiedot voivatkin yleiseen tietoverkkoon vietynä aiheuttaa erilaisia riskejä, niin joskus niiden julkaiseminen siellä voi kuitenkin olla välttämätöntä ja tarpeellista kunnan tiedottamisvelvollisuuden toteuttamiseksi. Seuraavaksi tutkielmassa tarkastellaankin erityisesti sitä, milloin henkilötietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa sitten on tarpeellista kunnan verkkoviestinnän ja tiedottamisen näkökulmasta katsottuna sekä sitä, mikä oikeuttaa kuntia julkaisemaan erilaisia henkilötietoja yleisessä tietoverkossa.

---

<sup>162</sup> Voutilainen 2007, s. 137.

### 5.3 Henkilötietojen julkaisemisen tarpeellisuudesta sekä kunnan oikeudesta julkaista henkilötietoja yleisessä tietoverkossa

Kuten tutkielman aiemman käsittelyn perusteella on käynyt ilmi, niin kunnan oikeutta käsitellä henkilötietoja esimerkiksi kunnan toteuttaman verkkoviestinnän yhteydessä arvioidaan nykyisen henkilötietolain 6 ja 8 §:n sääntelyn perusteella.

Henkilötietolain 6 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelyn suunnittelusta. Kunnan viestinnän kannalta olennaisimpana henkilötietolain 6 §:n sisältämänä määräyksenä voidaan pitää sitä, että henkilötietojen käsittelyn on oltava asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Kunnan verkkoviestinnän yhteydessä toteutetun henkilötietojen käsittelyn onkin siis oltava asiallisesti perusteltua esimerkiksi kunnan viestinnän toteuttamisen kannalta.

Henkilötietolain 8 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä. Kunnan verkkoviestinnän toteuttamisen kannalta merkityksellisintä sääntelyä sisältyy kyseessä olevan pykälän 1 momentin 1 ja 4 kohtaan. Henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan henkilötietojen käsittely on sallittua ainoastaan, jos rekisteröity<sup>163</sup> on antanut siihen yksiselitteisesti suostumuksensa. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan kunnan olisi siis sallittua käsitellä henkilötietoja toteuttamansa verkkoviestinnän yhteydessä ainoastaan sellaisessa tilanteessa, jossa henkilö, jonka tietoja verkkoviestinnän yhteydessä käsiteltäisiin, olisi antanut siihen yksiselitteisen suostumuksensa. Henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan henkilötietojen käsittely on kuitenkin sallittua myös siinä tapauksessa, jos tästä henkilötietojen käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta.

Nykyisen henkilötietolain tavoin, myös tuleva EU:n yleinen tietosuoja-asetus sisältää määräyksiä henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista sekä henkilötietojen lainmukaisesta käsittelystä. Tulevan tietosuoja-asetuksen sääntely on otettava pian huomioon myös kunnan verkkoviestinnän yhteydessä tapahtuvassa henkilötietojen käsittelyssä.

Nykyisen henkilötietolain tavoin, myös tulevassa tietosuoja-asetuksessa säädetään henkilötietojen käsittelyä koskevista erilaisista periaatteista. Tulevan tietosuoja-asetuksen mukaan käsi-

---

<sup>163</sup> Henkilötietolain 3 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan henkilötietolaissa *rekisteröidyllä* tarkoitetaan: ”henkilöä, jota henkilötieto koskee.”

teltävät henkilötiedot on muun muassa rajattava niiden käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin. Lisäksi henkilötietojen on oltava myös käsittelyn tarkoituksen kannalta asianmukaisia ja olennaisia. Kyseessä olevaa periaatetta on kuvattu asetuksessa ”tietojen minimoinnilla”. (Tietosuoja-asetus 5 artikla kohta c). Edellä olevan tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyä koskevan periaatteen voidaan katsoa vastaavan hyvin pitkälti nykyisen henkilötietolain 6 §:n vaatimusta henkilötietojen käsittelyn asiallisuudesta. Myös muut tulevan tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetty henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet vastaavat monilta osin nykyisen henkilötietolain 2 luvun sisältämiä henkilötietojen käsittelyä koskevia yleisiä periaatteita. Tosin tulevan tietosuoja-asetuksen sääntelystä on myös nähtävissä, että ainakin osaa näistä periaatteista on hieman täsmennetty ja laajennettu verrattuna nykyisen henkilötietolain vastaavaan sääntelyyn.

Myös tulevassa tietosuoja-asetuksessa säädetty perusteet henkilötietojen lainmukaiselle käsittelylle eroavat joiltain osin nykyisessä henkilötietolaissa säädetystä perusteista, mutta käytännöllisesti katsoen henkilötietojen käsittelylle tulevassa tietosuoja-asetuksessa annetut oikeusperusteet vastaavat kuitenkin hyvin pitkälti nykyisen henkilötietolain vastaavia oikeusperusteita. Nykyisen henkilötietolain tavoin, henkilötietojen käsittely on tulevan tietosuoja-asetuksen mukaan sallittua siinä tapauksessa, jos henkilötietojen käsittely perustuu rekisteröidyn antamaan suostumukseen (tietosuoja-asetus 6 artikla kohta a). Mutta, kuten nykyisen henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan, niin myös tulevan tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietoja on sallittua käsitellä kuitenkin myös siinä tapauksessa, jos henkilötietojen käsittely on tarpeellista rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamisen kannalta (tietosuoja-asetus 6 artikla kohta c). Tuleva tietosuoja-asetus ei siis ole ainakaan näiltä osin tuomassa juurikaan muutoksia esimerkiksi kunnan verkkoviestinnän yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyä koskeviin oikeusperusteisiin.

Kunnan oikeutta käsitellä henkilötietoja toteuttamansa verkkoviestinnän yhteydessä arvioidaan yleensä sen perusteella, johtuuko tämä kunnan toteuttama henkilötietojen käsittely jostakin kunnalle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta.

Kuntalain sisältämät viestintää ja kuntalaisten osallistumista koskevat säännökset asettavat kunnalle velvoitteen toteuttaa julkisuusperiaatetta kunnan yhteisten asioiden hoitamisessa. Täytyy kuitenkin muistaa, että kunnan eri viranomaisten toteuttamassa päätöksenteossa on useissa tilanteissa kysymys muun muassa yksittäisten henkilöiden etua tai oikeutta koskevista hakemus-



asioista tai muista niihin liittyvistä asioista. Kunnan onkin tällöin punnittava jokaisessa yksittäisessä kunnan toimielimen käsittelemässä kokousasiassa sitä, onko kunnalle kuntalaissa säädetty viestintävelvollisuus sellainen laissa säädetyn tai määrätyn kaltainen tehtävä tai velvoite, joka oikeuttaa kuntaa julkaisemaan ja käsittelemään kulloisessakin asiassa kysymyksessä olevia henkilötietoja yleisessä tietoverkossa. Kunnan on siis punnittava, onko henkilötietojen käsittely ja julkaiseminen yleisessä tietoverkossa tarpeellista kunnan viestinnän tarkoituksen toteuttamisen kannalta.<sup>164</sup>

Kunnan on otettava toteuttamassaan arvioinnissa huomioon myös julkisuuslain sisältämät tietojen salassapitoa koskevat säännökset. Yksittäistä kunnallishallinnossa asioivaa asiakasta tai yksittäistä kunnallista viranhaltijaa koskevan hakemusasian tai muun mahdollisen asian käsittelyn sekä ratkaisemisen yhteydessä nousee useimmiten esille myös erilaisia asiakkaan tai viranhaltijan henkilöä, elinolosuhteita tai muita heidän yksityisyyttään koskevia tietoja. Edellä mainitun kaltaisia tietoja voivat olla esimerkiksi julkisuuslain sääntelyn perusteella salassa pidettävät henkilön terveyttä, elintapoja tai perhe-elämää koskevat henkilötiedot. Hakemusasian tai muun asian käsittelyn ja ratkaisemisen yhteydessä esiin nousevat henkilötiedot voivat myös mahdollisesti olla henkilötietolaissa mainittuja arkaluonteisia tietoja, joiden käsittely on myös kiellettyä.<sup>165</sup>

Kuntalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan kunnallishallinnossa toteutettavan valmistelun avaaminen yleistä tietoverkkoa hyödyntämällä ja henkilötietojen käsittely yleisessä tietoverkossa on perusteltua erityisesti siinä tapauksessa, jos esimerkiksi asiaa koskevalla esityslisillä selostetaan sellaisen asian valmistelua, jossa on kysymys kunnan yhteisten asioiden järjestämisestä tai jos kyseessä olevalla päätöksenteolla on yleistä vaikutusta kunnan asukkaiden elämään tai heidän elinympäristöönsä. Tässä tapauksessa verkkoviestinnän avulla edistetään kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan ja päätöksentekoon. Lisäksi kunnan toteuttamalla verkkoviestinnällä edistetään tällöin myös kuntalaisten mahdollisuuksia valvoa kunnan viranomaisten toimintaa ja päätöksentekoa.<sup>166</sup>

Myös eduskunnan oikeusasiamies on ottanut ennen nykyisen kuntalain säätämistä antamassaan ratkaisussa kantaa siihen, milloin henkilötietojen käsittely yleisessä tietoverkossa on perusteltavissa kunnan toteuttaman verkkoviestinnän yhteydessä. Oikeusasiamiehen käsityksen mu-

---

<sup>164</sup> HE 268/2014 vp, s. 159.

<sup>165</sup> EOA 28.3.2007, Dnro 441/2/05.

<sup>166</sup> HE 268/2014 vp, s. 159.

kaan henkilötietolain tarkoituksena olevan yksityisyyden suojan saavuttaminen kunnan verkkoviestinnän yhteydessä edellyttää lähtökohtaisesti sitä, että henkilötietoja käsiteltäisiin kunnan verkkosivuilla ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa henkilötietolaissa säädettyt henkilötietojen käsittelyn yleiset edellytykset täyttyisivät. Kunnan verkkoviestinnän yhteydessä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn onkin siten oltava asiallisesti perustelua kunnan toiminnan kannalta.<sup>167</sup>

Kuten kuntalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan, niin myös oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan kunnan verkkoviestintää voidaan pitää perusteltuna erityisesti silloin, kun kunnan toimielinten esityslistat tai pöytäkirjat sisältävät sellaisia kunnassa käsiteltäviä asioita, jotka liittyvät kunnan yhteisten asioiden järjestämiseen tai päätöksenteolla on yleistä vaikutusta kunnan asukkaiden elämään tai elinympäristöön. Oikeusasiamiehen mukaan kunnan on kuitenkin edellä olevan kaltaisissa tilanteissa varmistuttava myös siitä, että käsiteltävät henkilötiedot ovat kulloinkin käsitellyn asian kannalta tarpeellisia. Lisäksi oikeusasiamies on maininnut antamassaan ratkaisussa, että kuntien ei tule käsitellä verkkoviestintänsä yhteydessä myöskään virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja.<sup>168</sup>

Kunnan on siis sallittua käsitellä ja julkaista henkilötietoja toteuttamansa verkkoviestinnän yhteydessä vain, jos kulloinkin kyseessä olevien henkilötietojen käsittely ja julkaiseminen yleisessä tietoverkossa on tarpeellista kunnan viestinnän tarkoituksen, eli toisin sanoen kunnalle kuntalaissa säädetyn tiedottamisvelvollisuuden toteuttamisen kannalta. Vaikka henkilötietojen yleisessä tietoverkossa julkaiseminen perustuisi kunnan viestintävelvollisuuden toteuttamiseen, niin tässä yhteydessä on kuitenkin syytä muistaa, että kunnan eri toimielinten kokousasiakirjoihin sisältyviä henkilötietoja on sallittua pitää yleisessä tietoverkossa ainoastaan tehokkaan tiedottamisen vaatiman ajan<sup>169</sup>.

Lisäksi tietosuojan turvaamisen perusteella kunnan on sallittua julkaista yleisessä tietoverkossa ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömiä henkilötietoja. Eduskunnan perustuslakivaliokunta onkin ratkaisukäytännössään kiinnittänyt huomiota tähän tietojen välttämättömyysvaatimukseen.<sup>170</sup> Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön perusteella on mahdollista katsoa, että viranomaisten tietojensaantioikeus tai tietojenluovuttamismahdollisuus onkin rajattava vain jonkin tarkoituksen kannalta välttämättömiin henkilötietoihin<sup>171</sup>. Kunnan verkkosivuilla

---

<sup>167</sup> EOA 28.3.2007, Dnro 441/2/05.

<sup>168</sup> EOA 28.3.2007, Dnro 441/2/05.

<sup>169</sup> HE 268/2014 vp, s. 159.

<sup>170</sup> HE 268/2014 vp, s. 256.

<sup>171</sup> Ks. esim. PeVL 7/2000, PeVL 7a/2000, PeVL 14/2002 ja PeVL 30/2005.

julkaistavien henkilötietojen rajaamista kuntalaissa ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömiin henkilötietoihin voidaankin perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön perusteella pitää henkilötietojen suojan kannalta tarpeellisenä sekä perusteltuna ratkaisuna.

Tietosuojavaltuutettu on eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisua varten antamassaan lausunnossa nostanut esille hyvää tiedonkäsittelytapaa koskevia keskeisiä periaatteita, jotka olisi syytä ottaa huomioon silloin, kun arvioidaan kunnan yleisessä tietoverkossa toteuttaman tiedottamisen tarpeellisuutta, tarvetta ja oikeutusta. Näitä kunnan verkkoviestinnässä huomioitavia periaatteita ovat muun muassa huolellisuusvelvoite, suojaamisvelvoite sekä tarpeellisuusvaatimus. Kenenkään yksityisyyttä ei pitäisikään loukata tai vaarantaa perusteettomasti.<sup>172</sup> Vaikka edellä mainittu oikeusasiamiehen ratkaisu sekä siihen liittyvä tietosuojavaltuutetun lausunto on annettu niin kutsutun vanhan kuntalain voimassa ollessa, niin edellä olevien periaatteiden voidaan katsoa soveltuvan edelleen kunnan verkkoviestinnän tarpeellisuuden, tarpeen sekä oikeutuksen arviointiin.

Edellä käsitellyn perusteella voidaan katsoa, että kunnan onkin mahdollisuuksien mukaan syytä välttää henkilötietojen käsittelemistä ja julkaisemista yleisessä tietoverkossa toteuttamansa verkkoviestinnän yhteydessä. Jos kunta kuitenkin päättää julkaista henkilötietoja yleisessä tietoverkossa, on henkilötietojen julkaisemiselle löydyttävä hyvät perusteet siitäkin huolimatta, että useat henkilötiedot ovat sinänsä julkisia tietoja. Kunnan on toteuttamansa verkkoviestinnän yhteydessä harkittava tarkasti sitä, onko yksittäisten henkilöiden henkilötietojen julkaiseminen tarpeellista kulloinkin kyseessä olevan asian kannalta ja ovatko henkilötiedot sellaisia yleistä mielenkiintoa herättäviä tietoja, joista kuntalaisten tai muiden kunnan jäsenten on saatava tietoa.

Kunnan onkin verkkoviestintää toteuttaessaan pohdittava ensinnäkin sitä, milloin henkilötietojen käsittely ja julkaiseminen yleisessä tietoverkossa on tarpeellista kunnalle laissa säädetyn tiedottamisvelvollisuuden toteuttamiseksi. Toiseksi kunnan on pohdittava myös sitä, minkälaisen henkilötietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa on tiedonsaannin kannalta välttämättömyyttä. Kunnan on pohdittava tätä asiaa kulloisessakin eteen tulevassa yksittäisessä tilanteessa erikseen, sillä esimerkiksi kuntalain viestintää koskevassa sääntelyssä ei oteta tarkemmin kantaa siihen, minkälaisen henkilötietojen katsotaan olevan tällaisia kunnan tiedottamisvelvollisuuden kannalta tarpeellisia sekä tiedonsaannin kannalta välttämättömiä henkilötietoja, joita kunnat voivat julkaista yleisessä tietoverkossa toteuttamansa verkkoviestinnän yhteydessä.

---

<sup>172</sup> EOA 28.3.2007, Dnro 441/2/05.

## 5.4 Minkälaisia henkilötietoja kunta voi ja ei voi julkaista yleisessä tietoverkossa?

Voidaan katsoa, että henkilötiedot ja niiden käsittely ovat läsnä kaikilla kunnan toimialoilla. Henkilötietoja sisältyy erityisesti kunnan toimialoilla tapahtuvaan päätöksentekoon ja sitä kautta edelleen myös tästä päätöksenteosta toteutettavaan verkkoviestintään. Henkilötietoja ei kuitenkaan sisälly pelkästään kunnan viestintä- ja tiedottamistarkoituksessa yleisessä tietoverkossa julkaisemiin toimielinten päätösasiakirjoihin, vaan henkilötietoja sisältyy usein myös muunlaiseen kunnan verkkosivuilla tapahtuvaan viestintään. Kunnan verkkoviestinnän yhteydessä käsitellyt ja julkaistut henkilötiedot voivat koskea esimerkiksi kuntalaisia, kunnan henkilöstöä tai kunnallisia luottamushenkilöitä.

Henkilötiedot sekä niiden käsittely ja julkaiseminen liittyvätkin siis läheisesti kunnan päätöksenteosta ja muusta toiminnasta toteutettuun verkkoviestintään. Tästä syystä onkin syytä pohtia, minkälaisen henkilötietojen julkaiseminen sitten on tarpeellista kunnan verkkoviestinnän yhteydessä, eli minkälaisia henkilötietoja kunnat voivat tarkalleen ottaen julkaista yleisessä tietoverkossa sekä minkälaisen henkilötietojen julkaisemista kuntien olisi taas syytä välttää tai jopa kokonaan pidättäytyä. Ainakin jonkinlaisia suuntaviivoja tähän asiaan on mahdollista löytää esimerkiksi kuntalakia koskevasta hallituksen esityksestä.

Kuntalakia koskevan hallituksen esityksen 140 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että esimerkiksi henkilövaalia koskevissa kunnan päätöksissä voi olla välttämätöntä julkaista esimerkiksi valittua henkilöä koskeva nimitieto sekä mahdollisesti myös tieto valitun henkilön ammatista tai koulutuksesta, jotta kyseessä olevaa asiaa on mahdollista arvioida muutoksenhaun kannalta<sup>173</sup>. Hallituksen esityksen perusteella voidaankin katsoa, että kunta voi julkaista yleiseen tietoverkkoon tiedottamistarkoituksessa vietävissä päätösasiakirjoissa esimerkiksi siis ainakin sellaisia henkilötietoja, jotka ovat välttämättömiä kulloinkin kyseessä olevan asian arvioimiseksi muutoksenhaun kannalta. Hallituksen esityksestä selviää kuitenkin vain, minkälaisia nämä muutoksenhaun arvioimisen kannalta välttämättömät henkilötiedot ovat henkilövaalia koskevissa päätöksissä. Tämä on tärkeä huomio, sillä voidaan katsoa, että nämä muutoksenhaun arvioimisen kannalta välttämättömät henkilötiedot vaihtelevat kulloinkin kyseessä olevan tapauksen mukaan. Tästä johtuen kunnan onkin arvioitava aina tapauskohtaisesti, minkälaiset henkilötiedot ovat esimerkiksi tällaisia muutoksenhaun arvioimisen

---

<sup>173</sup> HE 268/2014 vp, s. 240.

kannalta välttämättömiä henkilötietoja, joita kunta voi julkaista yleisessä tietoverkossa toteuttamansa verkkoviestinnän yhteydessä.

Joidenkin henkilötietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa ei kuitenkaan vaadi kunnalta sen suurempaa tapauskohtaista harkintaa. Esimerkiksi kunnallisten luottamushenkilöiden nimet sekä tiedot siitä, mitä poliittista puoluetta tai valtuustoryhmää kyseessä olevat henkilöt edustavat on sallittua laittaa kunnan internetsivuille. Tällaisten tietojen vieminen yleiseen tietoverkkoon ei myöskään edellytä asiassa kyseessä olevien henkilöiden suostumusta. Tämä luottamushenkilöitä koskevien tiettyjen henkilötietojen julkisuus käy ilmi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdasta, jonka mukaan sellaiset viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jotka sisältävät tietoja muun muassa henkilön toimimisesta poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä. Kunta voi siis julkaista verkkosivuillaan esimerkiksi tiedon luottamushenkilön valinnasta johonkin kunnan toimielimeen tai jonkinlaisen listauksen kunnanvaltuustossa olevien luottamushenkilöiden nimistä ja puoluekannoista. Kunnan on kuitenkin huomioitava tämänkin kaltaisessa yleisessä tietoverkossa tapahtuvassa viestinnässä se, että esimerkiksi luottamushenkilöiden kotiosoitteita, henkilökohtaisia puhelinnumeroita tai yksityisiä sähköpostiosoitteita ei ole suotavaa viedä yleiseen tietoverkkoon ilman kyseessä olevien henkilöiden suostumusta.

Kunta voi julkaista internetsivuillaan myös joitakin kunnan omaa henkilöstöä koskevia tietoja ilman sen suurempaa tapauskohtaista harkintaa. Esimerkiksi Kuntaliitto on kunnille osoittamassaan yleiskirjeessä todennut, että kunta voi julkaista verkkosivuillaan tiedon kunnan henkilöstöön kuuluvan viranhaltijan virkavapaasta tai eläkkeelle siirtymisestä. Ohjeessa kuitenkin muistutetaan kuntia siitä, että virkavapaan tai eläkkeen perustetta ei tulisi kuitenkaan tässä yhteydessä mainita.<sup>174</sup>

Kunnan henkilöstöä koskevien tiettyjen henkilötietojen käsittelyn sallittavuus perustuu henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 8 kohtaan, jonka mukaan henkilötietojen käsittely on sallittua tietyn edellytyksin, jos kysymys on henkilön asemaa, tehtäviä tai niiden hoitoa julkisyhteisössä tai elinkeinoelämässä kuvaavista yleisesti saatavilla olevista tiedoista. Tietosuojavaltuutetun toimisto onkin katsonut kyseessä olevan henkilötietolain säännöksen perusteella, että kunnat voivat laittaa verkkosivulleen tietoja esimerkiksi tietyissä kunnan viroissa olevista henkilöistä sekä heidän tehtävistään tai työosoitteistaan. Tällaisten verkossa julkaistavien tietojen on kui-

---

<sup>174</sup> Kuntaliiton yleiskirje 15/2017, s. 22.

tenkin oltava viranomaisen, eli tässä tapauksessa kunnan toiminnan kannalta tarpeellisia ja perusteltavissa olevia.<sup>175</sup> Kunta voi siis julkaista yleisessä tietoverkossa erilaisia suoraan kunnan henkilöstön tehtävien hoitamiseen liittyviä tietoja. Tällaistenkaan tietojen julkaisemista yleisessä tietoverkossa ei voida kuitenkaan pitää hyvän tietojenkäsittelytavan mukaisena ilman asianmukaista kunnan toimintaan liittyvää tarvetta<sup>176</sup>.

Kunnan viestinnän toteuttamiseen läheisesti liittyvään tietojen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden harkintaan on mahdollista löytää jonkinlaisia suuntaviivoja myös esimerkiksi sellaisista tilanteista, joissa henkilötietojen julkaisemisen yleisessä tietoverkossa ei ole katsottu olleen tarpeellista kunnan toiminnan kannalta. Vaikka seuraavaksi käsiteltävät ylimpien laillisuusvalvojien käsittelemät tapaukset ovat ajalta ennen nykyistä kuntalakia, niin tapausten perusteella on kuitenkin mahdollista saada ainakin jonkinlainen kuva siitä, minkälaisen henkilötietojen verkkojulkaisemisen ei ainakaan voida katsoa olevan tarpeellista kunnan tiedottamisvelvollisuuden toteuttamisen kannalta.

Esimerkiksi yhdessä apulaisoikeusasiamiehen käsittelyyn tulleessa tapauksessa oli kyse tilanteesta, jossa kunta oli sisällyttänyt verkkosivuillaan julkaistuun ympäristölautakunnan esityslistaan ja pöytäkirjaan maininnan valittajan ”sairaudesta”. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan ”sairautta” koskevan maininnan sisällyttäminen verkkosivuilla julkaistuun toimielimen esityslistaan ja pöytäkirjaan oli kuitenkin pidettävä tarpeettomana, ja apulaisoikeusasiamies katsoikin, että tällaisen maininnan käyttämistä tulisi vastaisuudessa välttää. Apulaisoikeusasiamies toi ratkaisussaan esille myös mielipiteensä siitä, että tällaista mainintaa valittajan ”sairaudesta” on pidettävä asiakkaan yksityisyydensuojan kannalta jopa vahingollisempana, kuin mainintaa esimerkiksi tavanomaisesta angiinasta, sillä sen voi tulkita tarkoittavan vakavampaakin sairautta.<sup>177</sup>

Yhdessä apulaisoikeuskanslerin käsittelemässä tapauksessa oli taas kyse tilanteesta, jossa kaupunki oli julkaissut verkkosivuillaan kaupunginhallituksen esityslistan ja pöytäkirjan, joista oli ilmennyt kaupunkiin kohdistetun vahingonkorvausvaatimuksen laatijan nimi sekä lisäksi kyseisen henkilön pankkitilin numero. Apulaisoikeuskanslerin mukaan henkilön tilinumeroa ei olisi tullut julkaista kaupungin verkkosivuilla.<sup>178</sup> Voidaankin katsoa, että on lähes mahdotonta

---

<sup>175</sup> Tietosuojavalvottajan toimisto 2010, s. 16.

<sup>176</sup> Tietosuojavalvottajan toimisto 2010, s. 16.

<sup>177</sup> AOA 2.12.2002, Dnro 859/4/02.

<sup>178</sup> AOK 7.2.2005, Dnro 168/1/04.

keksiä sellaista kunnassa mahdollisesti eteen tulevaa tilannetta, jossa yksittäisen henkilön tili-numeron julkaisemisen voitaisiin katsoa olevan tarpeellista ja välttämätöntä kunnan tiedottamisvelvollisuuden toteuttamiseksi.

Toisessa apulaisoikeuskanslerin käsittelemässä tapauksessa oli taas kyse tilanteesta, jossa kunta oli julkaissut verkkosivuillaan kunnanhallituksen kokousasiakirjoja, joista oli ilmennyt yksittäisen viranhaltijan irtisanomista koskeva asia nimineen, liitteineen sekä yksityiskohtaisine yhteistoimintaneuvotteluasiakirjoineen. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kunnan olisi kyseessä olleessa tapauksessa tullut pidättäytyä julkaisemasta irtisanotun viranhaltijan nimellä varustettua kunnan hallituksen esityslistaa ja pöytäkirjaa sekä asiaan liittyneitä liitteitä yleisessä tietoverkossa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kunnan tiedottaminen tapauksesta olisi ollut mahdollista hoitaa tehokkaasti ja riittävästi esimerkiksi mainitsemalla verkossa julkaistuissa asiakirjoissa ainoastaan viranhaltijan virkanimike ja vakanssinumero. Apulaisoikeuskansleri toteaa antamassaan ratkaisussa, että kuntien olisikin huolehdittava verkkosivuilleen vietävien asiakirjojen muokkaamisesta sellaisiksi, että niistä ei ilmenisi senlaatuisia henkilötietoja, jotka eivät ole välttämättömiä kunnan tiedottamisvelvollisuuden toteuttamiseksi.<sup>179</sup>

Apulaisoikeuskanslerin käsiteltäväksi on tullut myös tapauksia, joissa ei ole ollut kyse ainoastaan siitä, että yleisessä tietoverkossa julkaistut tiedot olisi katsottu tarpeettomiksi kunnan tiedottamisvelvollisuuden toteuttamisen kannalta. Esimerkiksi yhdessä apulaisoikeuskanslerin käsittelemässä tapauksessa oli kyse siitä, että kaupunki oli julkaissut yleisessä tietoverkossa esityslistan, josta ilmeni tieto, että käsiteltävänä olleessa asiassa valittajana toiminut henkilö oli toimeentulotuen saaja. Apulaisoikeuskansleri piti toimeentulotukea koskevan tiedon julkistamista kaupungin hallituksen esityslistassa selkeästi lainvastaisena.<sup>180</sup> Kunnan onkin oltava henkilötietojen julkaisemisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden harkinnassa tarkkoja, sillä joidenkin henkilötietojen viemisestä yleiseen tietoverkkoon on pidättäydyttävä kokonaan tietoja koskevan salassapidon vuoksi. Salassa pidettävien henkilötietojen tunnistamisen voidaan kuitenkin katsoa olevan kunnan kannalta varsin yksinkertaista, sillä tiettyjen henkilötietojen salassapito perustuu suoraan lainsäädäntöön, joten kunnilta ei vaadita tällaisten tietojen kohdalla itsenäistä tapauskohtaista harkintaa. Salassapitoa kunnan verkkoviestinnän yhteydessä on käsitelty tarkemmin tutkielman luvussa: *4.4 Kunnan verkkoviestintä ja salassa pidettävät tiedot.*

---

<sup>179</sup> AOK 19.4.2017, Dnro OKV/727/1/2016.

<sup>180</sup> AOK 10.1.2005, Dnro 481/1/03. Ks. myös esim. AOKS 18.5.2004, Dnro 1415/1/02.

Esimerkiksi edellä käsiteltyjen kuntalakia koskevan hallituksen esityksen sekä ylimpien laillisuusvalvojien käsittelemien erilaisten tapausten perusteella ei ole mahdollista luoda minkäänlaista kaikkiin tilanteisiin sopivaa yleistä linjausta siitä, minkälaisia henkilötietoja kunnat voivat tarkalleen ottaen julkaista yleisessä tietoverkossa toteuttamansa verkkoviestinnän yhteydessä. Kunnan verkkoviestinnän yhteydessä toteutettava erilaisten henkilötietojen julkaisemisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden arviointi perustuukin suurimmilta osin kunnan itse suorittamaan tapauskohtaiseen harkintaan, jossa vastakkain arvioitavina ovat julkisuusperiaatteen perustuva kunnan tiedottamisvelvollisuus sekä perusoikeutena turvattu yksityisyyden suoja.

Henkilötietojen käsittelyssä yksityiselämän suojan vaatimukset ovat useimmiten julkisuusperiaatteen vaatimuksia painavammat. Tämän on mahdollista katsoa perustuvan siihen, että esimerkiksi kunnan hallinnossa asioivan on pystyttävä luottamaan siihen, että häntä koskevia arkaluonteisia tai salassa pidettäviä tietoja tai muita häntä koskevia henkilötietoja ei käsitellä kunnan internetsivuilla siten, että hänen yksityisyyttään loukattaisiin.<sup>181</sup>

---

<sup>181</sup> EOA 28.3.2007, Dnro 441/2/05.



## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmassa on tarkasteltu erityisesti yleisen tietoverkon eli internetin välityksellä tapahtuvaa kunnan viestintää ja tiedottamista sekä verkkoviestinnän yhteydessä huomioon otettavien yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan toteuttamiseen liittyviä kysymyksiä. Tutkielman ensisijaisena tavoitteena olikin selvittää, miten yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja tulee huomioida kunnan verkkoviestinnässä.

Kunnan viestinnän ja tiedottamisen avulla toteutetaan omalta osaltaan viranomaisten hallinnossa yleisesti noudatettavaa julkisuusperiaatetta sekä julkisuusperiaatteesta johdettua viranomaisten tiedottamisvelvollisuutta. Kuntia koskeva tiedottamisvelvollisuus perustuu kuntalain 29 §:ään, jossa säädetään kunnan viestinnästä. Kyseisen kunnan viestintää koskevan pykälän mukaan kunnan on tiedotettava toiminnastaan kunnan asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille sekä muille yhteisöille. Kunnan on myös annettava riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmisteltavista asioista sekä niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Lisäksi kunnan on tiedotettava siitä, miten päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. (Kuntalaki 29 § 1 momentti.)

Vaikka viranomaisia, kuten esimerkiksi kuntaa velvoitetaankin eritasoisella sääntelyllä toteuttamaan toiminnassaan julkisuutta sekä lisäksi tiedottamaan omasta toiminnastaan, niin julkisuusperiaatetta toteutettaessa on huomioitava myös muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Voidaan katsoa, että julkisuutta ja tiedottamisvelvollisuutta toteutettaessa on huomioitava erityisesti yksityisyyden suojaa ja henkilötietojen suojaa koskevien perusoikeuksien riittävä toteutuminen. Tästä johtuen kunnan on huomioitava tiedottamisvelvollisuuteensa perustavassa verkkoviestinnässä ja -tiedottamisessa esimerkiksi erilaiset henkilötietojen suojaa sekä tiettyjen henkilötietojen salassapitoa koskevat velvoitteet.

Kunnan onkin pyrittävä sovittamaan verkkoviestintänsä toteuttaminen yhteen muun viestinnän kanssa sillä tavoin, että viranomaisten velvollisuudet viestinnässä ja tiedonsaantioikeuksien edistämisessä on mahdollista toteuttaa vaarantamatta yksityisyyden suojan toteutumista<sup>182</sup>.

---

<sup>182</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 277.

Voidaan katsoa, että kunnan viestinnän ja tiedottamisen siirtyminen toteutettavaksi enimmäkseen yleisen tietoverkon välityksellä on tuonut myös omat haasteensa julkisuusperiaatteen ja yksityisyyden suojan väliseen suhteeseen.

Kunnat ovat tiedottaneet toiminnastaan ja päätöksenteostaan jo pitkään yleisessä tietoverkossa, vaikka aikaisempi, vuonna 1995 säädetty kuntalaki ei sisältänytkaan sääntelyä tällaisesta yleisen tietoverkon välityksellä toteutettavasta tiedottamisesta ja viestinnästä. Useat kunnat toteuttivat verkkotiedottamista esimerkiksi julkaisemalla henkilötietoja sisältäviä toimielinten päätösasiakirjoja omilla internetsivuillaan. Niin kutsutun vanhan kuntalain voimassaoloaikana tapahtunut kuntien verkkotiedottaminen perustui lähinnä kuntien omiin käytänteisiin sekä verkkotiedottamisesta annettuihin erilaisiin ohjeistuksiin. Kuntien aikaisemmin toteuttama verkkotiedottaminen ei kuitenkaan sujunut täysin ongelmitta ja useiden kuntien verkkotiedottamisessa havaittiin esimerkiksi selviä epäkohtia henkilötietojen käsittelyn järjestämisessä. Esiin nousseiden ongelmien vuoksi nähtiinkin tarvetta asiaa koskevan lainsäädännön kehittämiseksi.<sup>183</sup>

Vuonna 2015 säädettyssä niin kutsutussa uudessa kuntalaissa kunnan viestintä siirtyi toteutettavaksi suurimmaksi osaksi yleiseen tietoverkkoon eli käytännössä kunnan omille internetsivuille. Kunnan viestintää koskevan sääntelyn uudistaminen olikin tarpeen, sillä aikaisemmassa kuntalaissa ei oltu otettu huomioon esimerkiksi verkkoviestinnän yleistymistä ja siinä huomioon otettavia asioita. Toisin kuin aikaisemmassa kuntalaissa, niin nykyisen kuntalain viestintää koskevassa sääntelyssä on nyt huomioitu myös muun muassa yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan liittyvät kysymykset. Uuden sääntelyn voidaankin katsoa selkeyttäneen esimerkiksi henkilötietoja sisältävien asiakirjojen verkkojulkaisussa aikaisemmin havaittuja epäkohtia sekä kuntien verkossa tapahtuneeseen tiedottamiseen liittyneitä erilaisia ohjeistuksia ja toimintatapoja.

Nykyisen kuntalain viestintää koskevan sääntelyn avulla on mahdollista turvata kuntalaisten sekä muiden yksittäisten henkilöiden yksityisyyden suojan toteutuminen kunnan verkkoviestinnän yhteydessä. Yksityisyyden suoja on huomioitu kunnan verkkoviestinnässä muun muassa henkilötietojen yleisessä tietoverkossa säilyttämiseen kohdistetuilla ajallisilla rajoituksilla. Kunnan on esimerkiksi poistettava viestintätarkoituksessa yleisessä tietoverkossa julkaistujen pöytäkirjojen sisältämät henkilötiedot sen jälkeen, kun pöytäkirjan sisältämiä päätöksiä koskevat oikaisuvaatimus- ja valitusajat ovat päättyneet. Voidaan katsoa, että näillä kuntalaissa säädettyillä ajallisilla rajoituksilla on mahdollista rajoittaa esimerkiksi henkilötietojen tarpeetonta

---

<sup>183</sup> Ks. EAO 28.3.2007, Dnro 441/2/05.

leviämistä sekä niiden hyödyntämistä erilaisiin epäasiallisiin tarkoituksiin. Yksityisyyden suoja on huomioitu kunnan toteuttamassa verkkoviestinnässä myös rajaamalla toimielinten päätösasiakirjoissa julkaistavat henkilötiedot ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömiin henkilötietoihin.

Yksityisyyden suojan toteuttaminen onkin kunnan verkkoviestinnän yhteydessä kohdistettu erityisesti henkilötietojen suojan turvaamiseen. Henkilötietojen suoja voidaankin nähdä kunnan viestintää koskevassa sääntelyssä osana yksityisyyden suojan muodostamaa laajempaa kokonaisuutta.

Sen lisäksi, että kunnan on huolehdittava yksityisyyden suojan toteutumisesta henkilötietojen käsittelyssä verkkoviestinnässään, on kunnan huolehdittava yleisessä tietoverkossa tapahtuvassa viestinnässään myös tiettyihin henkilötietoihin kohdistuvasta salassapidosta. Kunnan onkin siis huolehdittava verkkoviestinnässään myös siitä, että se ei julkaise yleisessä tietoverkossa salassa pidettäviä henkilötietotietoja. Kunnan on kiinnitettävä verkkoviestinnässään huomiota myös siihen, sisältävätkö viestintätarkoituksessa yleiseen tietoverkkoon vietävät toimielinten päätösasiakirjat henkilörekistereiksi luokiteltavia luetteloita, joiden verkossa julkaisemisessa olisi otettava huomioon julkisuuslain henkilötietojen luovutusta koskevat määräykset.

Kunnan ei tulisikaan julkaista yleisessä tietoverkossa mitä tahansa henkilötietoja. Tietynlaiset yleisessä tietoverkossa julkaistavat henkilötiedot voivat aiheuttaa erilaisia tietoturvariskejä ja esimerkiksi monien henkilötietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa on yleensä myös kunnan jäsenten tiedonsaannin kannalta tarpeetonta.<sup>184</sup> Kunnan oikeutta käsitellä ja julkaista henkilötietoja yleisessä tietoverkossa arvioidaan henkilötietolain sääntelyn perusteella. Henkilötietolain sääntelyn perusteella kunnalla onkin oikeus käsitellä ja julkaista henkilötietoja yleisessä tietoverkossa ainoastaan siinä tapauksessa, kun se on tarpeellista kunnan tiedottamisvelvollisuuden toteuttamisen kannalta.

Voidaan katsoa, että kunnan onkin syytä välttää henkilötietojen julkaisemista yleisessä tietoverkossa toteuttamansa verkkoviestinnän yhteydessä. Jos kunta kuitenkin päättää julkaista henkilötietoja omilla internetsivuillaan esimerkiksi kunnan toimielimen päätösasiakirjassa, niin kunnan on pohdittava tarkkaan julkaisemisen tarpeellisuutta. Kunnan on esimerkiksi pohdittava sitä, onko kyseessä olevien henkilötietojen julkaiseminen tarpeellista kunnan viestinnän tarkoituksen kannalta. Kunnan on pohdittava myös sitä, onko kyseessä olevien henkilötietojen jul-

---

<sup>184</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 949.

kaiseminen välttämätöntä kuntalaisten tiedonsaannin kannalta. Henkilötietojen verkkojulkaisemisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden arviointi perustuu siis kunnan tapauskohtaiseen arviointiin, jossa on otettava huomioon sekä julkisuusperiaatteesta kumpuava kunnan tiedottamisvelvollisuus että yksityisyyden suoja.

Kuntalain viestintää koskevassa sääntelyssä on pyritty huomioimaan yksityisyyden suojan toteutuminen mahdollisimman hyvin ottamalla kuitenkin samanaikaisesti huomioon myös viranomaisten toiminnan julkisuus sekä kunnan tiedottamisvelvollisuus. Perustuslakivaliokunnan mukaan kuntalain viestintää koskevassa sääntelyssä onkin saavutettu hyvä tasapaino julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan välillä<sup>185</sup>.

---

<sup>185</sup> PeVL 63/2014 vp, s. 5.